

ANDREAS MUSIL

Wettbewerb
in der staatlichen
Verwaltung

Jus Publicum

134

Mohr Siebeck

JUS PUBLICUM
Beiträge zum Öffentlichen Recht

Band 134



Andreas Musil

Wettbewerb in der staatlichen Verwaltung

Mohr Siebeck

Andreas Musil, geboren 1971; Studium der Rechtswissenschaft 1992–1997 an der Freien Universität Berlin; 1997 Erstes juristisches Staatsexamen; 1998–2002 Wissenschaftlicher Mitarbeiter von Prof. Dr. Markus Heintzen an der FU Berlin; 1999 Promotion; 1999–2001 Referendariat am Kammergericht; 2001 Zweites juristisches Staatsexamen; seit 2002 Wissenschaftlicher Assistent von Prof. Dr. Markus Heintzen; 2005 Habilitation, Privatdozent an der FU Berlin.

978-3-16-158005-5 Unveränderte eBook-Ausgabe 2019

ISBN 3-16-148717-6

ISSN 0941-0503 (Jus Publicum)

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© 2005 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck aus der Garamond Antiqua gesetzt und auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2004/2005 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität Berlin als Habilitationsschrift angenommen. Die Literatur ist auf dem Stand vom März 2005.

Mein herzlicher Dank gilt vor allem meinem akademischen Lehrer Prof. Dr. Markus Heintzen. In ihm hatte ich einen Betreuer, wie er jedem Habilitanden nur zu wünschen ist. Mit seinen Anregungen und seinem Rat hat er maßgeblich zum Gelingen der Arbeit beigetragen. Für Fragen und Probleme hatte er stets ein offenes Ohr. Das Habilitationsprojekt genoss auch in seinen Augen hohe Priorität, was sich im Arbeitsalltag am Lehrstuhl bemerkbar machte. Dem Zweitberichterstatte, Prof. Dr. Christian Pestalozza, danke ich ebenfalls ganz herzlich. Er hat durch die zügige Erstellung seines Votums sowie zahlreiche hilfreiche Ratschläge und Anmerkungen erheblich zum erfolgreichen Abschluss des Habilitationsverfahrens beigetragen. Besonderer Dank gilt auch meinen Kolleginnen und Kollegen am Lehrstuhl für ihre inhaltliche und moralische Unterstützung. Nicht zuletzt danke ich dem Bundesministerium des Innern für den gewährten Druckkostenzuschuss.

Die Arbeit ist meiner Frau Ulrike und meinem Sohn Konrad gewidmet.

Berlin, im März 2005

Andreas Musil

Inhaltsübersicht

Einleitung	1
Kapitel 1: Begriffe, Untersuchungsgegenstand, Gang der Untersuchung	
A. Der Begriff der staatlichen Verwaltung	7
B. Der Begriff des Wettbewerbs	11
C. Konkretisierung des Untersuchungsgegenstandes	23
D. Wettbewerb als Element der Verwaltungsreform	27
E. Gang der Untersuchung	56
Kapitel 2: Wettbewerb und Wirtschaftlichkeit im Grundgesetz	
A. Positive Aussagen im Grundgesetz	63
B. Aussagen des Grundgesetzes zu wirtschaftlichem Wettbewerb	63
C. Wirtschaftlichkeit und Grundgesetz	72
D. Wettbewerb und Wirtschaftlichkeit im Grundgesetz – Zusammenfassung	88
Kapitel 3: Demokratieprinzip und Verwaltungsorganisation	
A. Wettbewerbsschranken im Grundgesetz	89
B. Der normative Standort des Demokratieprinzips im Grundgesetz	90
C. Die Begriffe von Volk und Staatsgewalt	92
D. Legitimationskomponenten und Legitimationsniveau	105
E. Vorgaben für die Struktur der Verwaltung aus dem Demokratieprinzip	117
F. Verfassungskonforme Ausnahmen vom Regelmodell einer demokratischen Verwaltung	127
G. Demokratieprinzip und Verwaltungsorganisation – Zusammenfassung	159

Kapitel 4: Schranken einer Binnenreform der staatlichen Verwaltung	
A. Neues Steuerungsmodell und Dienstrechtsreform	161
B. Das Neue Steuerungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle	162
C. Wettbewerb und Dienstrecht	218
 Kapitel 5: Schranken externer Verwaltungsreformen	
A. Zuständigkeitsordnung, Schulwesen, Hochschulwesen . . .	255
B. Zuständigkeitsordnung und Wettbewerb	256
C. Schulwesen im Wettbewerb	264
D. Hochschulen und Wettbewerb	317
 Kapitel 6: Wettbewerb und Staatlichkeit der Verwaltung	
A. Einleitung	367
B. Verfassungsrechtliche Schranken für Wettbewerb im Überblick	368
C. Staat, Gesellschaft, Gemeinwohl	370
D. Wettbewerb und Demokratie	385
E. Wettbewerb und Amtsprinzip	388
F. Wettbewerb und Rechtsstaatlichkeit	397
G. Wettbewerb und Sozialstaatlichkeit	403
H. Wettbewerb und Staatlichkeit der Verwaltung	405
 Kapitel 7: Alternativen und Ausblick	
A. Einleitung	407
B. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Aufgabenprivatisierung	411
C. Verfassungsrechtliche Fragen der funktionalen Privatisierung	418
D. Ausblick	426
 Zusammenfassung in Thesen	431
 Literaturverzeichnis	441
 Sachverzeichnis	467

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
1. Kapitel: Begriffe, Untersuchungsgegenstand, Gang der Untersuchung	
A. Der Begriff der staatlichen Verwaltung	7
I. Staatliche Verwaltung und öffentliche Verwaltung	7
II. Staatliche Verwaltung im organisatorischen Sinne	8
III. Staatliche Verwaltung im materiellen Sinne	9
IV. Staatliche Verwaltung im formellen Sinne	11
V. Zusammenfassung	11
B. Der Begriff des Wettbewerbs	11
I. Wettbewerb als wirtschaftlicher Wettbewerb	11
II. Wirtschaftlicher Wettbewerb als Rechtsbegriff?	12
III. Wettbewerb in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion	13
1. Grundelemente des Wettbewerbsbegriffs	13
2. Das neoklassische Modell der vollständigen Konkurrenz	14
3. Workable competition als zweitbeste Lösung	15
4. Die Theorie des wirksamen Wettbewerbs	16
5. Die Kantzenbach/Hoppmann-Kontroverse	16
a) Der Ansatz Kantzenbachs	16
b) Der Ansatz Hoppmanns	17
6. Die Chicago-School	18
7. Bedeutung der verschiedenen Konzepte für die Begriffsbestimmung ..	18
IV. Der formale Aufbau des Konzepts eines wirksamen Wettbewerbs	19
V. Der Wettbewerbsprozess	20
VI. Die Bedeutung von Wettbewerb für die Privatwirtschaft	21
VII. Zusammenfassung	22
C. Konkretisierung des Untersuchungsgegenstandes	23
I. Wettbewerb und staatliche Verwaltung	23
1. Wettbewerb der öffentlichen Hand mit Privaten	23
2. Von der staatlichen Verwaltung veranstalteter Wettbewerb	24
3. Wettbewerb zwischen verschiedenen Gemeinwesen	25
a) Wettbewerbsföderalismus	25
b) Wettbewerb zwischen souveränen Staaten	25
II. Wettbewerb in der staatlichen Verwaltung	26

D. Wettbewerb als Element der Verwaltungsreform	27
I. Einführung	27
II. Globale Rahmenbedingungen der Verwaltungsreform	27
III. Prämissen der Verwaltungsreform	28
1. Bisheriges Leitbild	28
2. Neue Prämissen	29
3. Schlanker Staat und Dienstleistungsstaat	29
4. Aktivierender Staat und Gewährleistungsstaat	31
5. Ökonomisierung als zentrales Element der neuen Staatsbilder	32
IV. Die Neue Institutionenökonomik	32
1. Neue Institutionenökonomik und Neoklassik	32
2. Institutionen und Organisationen	33
3. Transaktionskosten	34
4. Die staatliche Verwaltung als Gegenstand ökonomischer Forschung	35
5. Die Betriebskosten des Gemeinwesens – die Prinzipal-Agent- Theorie	36
6. Die Bedeutung von Wettbewerb	37
V. Vorbilder für die deutsche Verwaltungsreform	38
1. Großbritannien	38
2. USA	39
3. Neuseeland	40
VI. Elemente und Ebenen der Verwaltungsreform	41
1. Die Ausgangssituation	41
a) Hindernisse für die Einführung wettbewerblicher Strukturen	41
aa) Bauprinzipien von Wettbewerb im Überblick	41
bb) Wettbewerb und Gemeinwohl	42
cc) Wettbewerb und Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	43
dd) Wettbewerb und fehlende Vergleichbarkeit	43
ee) Wettbewerb und Hierarchie	43
ff) Wettbewerb und Dienstrecht	44
gg) Wettbewerb und Zuständigkeiten	44
hh) Wettbewerb und Grundrechtsbindung	45
b) Quasi-Märkte, virtueller Wettbewerb und Leistungsvergleich	45
2. Reformvorhaben	47
a) Unterscheidung von Binnenreform und externen Reformen	47
b) Binnenreform	48
aa) Elemente der Binnenreform	48
bb) Neues Steuerungsmodell	48
(1) Elemente des Modells	48
(2) Stand der Umsetzung	49
cc) Dienstrecht	50
c) Externe Reformen	51
aa) Grundlagen	51
bb) Externe Reformen im Schulbereich	51
cc) Externe Reformen im Hochschulbereich	52
dd) Externe Reformen im Gesundheitswesen	54
ee) Externe Reformen bei der Arbeitsvermittlung	55
ff) Externe Reformen auf kommunaler Ebene	55

VII. Zusammenfassung	56
E. Gang der Untersuchung	56
I. Untersuchungsinteresse	56
II. Verfassungsrecht als Maßstab der Untersuchung	59
III. Positive und negative Aussagen des Grundgesetzes über Wettbewerb	60
IV. Vorgehensweise	60
V. Europarechtliche Fragen	61
VI. Alternativen zu Wettbewerb	62
 2. Kapitel: Wettbewerb und Wirtschaftlichkeit im Grundgesetz	
A. Positive Aussagen im Grundgesetz	63
B. Aussagen des Grundgesetzes zu wirtschaftlichem Wettbewerb	63
I. Wettbewerbsfreiheit und Grundrechte	63
II. Wettbewerbsfreiheit und staatliche Verwaltung	64
1. Staatliche Verwaltung in öffentlich-rechtlicher Rechtsform	64
2. Staatliche Verwaltung in Privatrechtsform	64
3. Ergebnis	67
III. Sonstige grundrechtliche Berechtigungen der staatlichen Verwaltung	67
IV. Die Bestimmungen über Eisenbahnen, Postwesen und Telekommuni- kation	68
1. Freier Wettbewerb als Verfassungspostulat für den Post- und Telekommunikationssektor	68
2. Wettbewerb und Bundeseisenbahn	69
V. Steuerlicher Wettbewerb in Ländern und Gemeinden	70
VI. Zwischenergebnis	71
VII. Demokratische Willensbildung als kompetitiver Prozess	71
C. Wirtschaftlichkeit und Grundgesetz	72
I. Vorüberlegungen	72
II. Der Inhalt des Wirtschaftlichkeitsprinzips – Abgrenzung zu verwandten Begriffen	73
III. Wirtschaftlichkeit als Verfassungsprinzip	75
1. Das Wirtschaftlichkeitsprinzip im Grundgesetz	75
a) Art. 114 Abs. 2 GG	75
b) Art. 87e Abs. 3 S. 1 GG und Art. 87f Abs. 2 S. 1 GG	77
c) Bewertung	77
2. Wirtschaftlichkeit als allgemeines Verfassungsprinzip	77
a) Effizienzneutralität des Grundgesetzes?	77
b) Gemeinwohl- und Rationalitätsbindung des Staates	78
c) Grundrechte	79
d) Rechtsstaatsprinzip sowie Art. 20a GG	80
e) Bindung des Gesetzgebers an das Wirtschaftlichkeitsprinzip?	80
f) Zwischenergebnis	80

3. Normativer Gehalt	81
a) Wirtschaftlichkeit als Rechts„prinzip“?	81
b) Folgerungen für die Einführung von Wettbewerb	82
4. Exkurs – Die Bedeutung des Wirtschaftlichkeitsprinzips im Vergaberecht	83
a) Einfach-gesetzliche Ausprägungen des Wirtschaftlichkeitsprinzips	83
b) Vergabefremde Zwecke im Vergaberecht	83
c) Materieller Gehalt des Wirtschaftlichkeitsgebotes nach § 97 Abs. 5 GWB?	84
d) Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben und Wirtschaftlichkeitsprinzip	86
e) Ergebnis	87
IV. Fazit	87
 D. Wettbewerb und Wirtschaftlichkeit im Grundgesetz – Zusammenfassung	 88
 3. Kapitel: Demokratieprinzip und Verwaltungsorganisation	
A. Wettbewerbsschranken im Grundgesetz	89
B. Der normative Standort des Demokratieprinzips im Grundgesetz	90
I. Art. 20 GG als zentrale Norm	90
II. Demokratie und Volkssouveränität	90
1. Volkssouveränität	90
2. Verhältnis zur Demokratie	91
3. Erfordernis der demokratischen Legitimation	92
C. Die Begriffe von Volk und Staatsgewalt	92
I. Volk	92
1. Meinungsstand	92
2. Stellungnahme	93
II. Staatsgewalt	95
1. Differenzierung zwischen Staatsgewalt im formellen und im materiellen Sinne	95
2. Staatsgewalt im formellen Sinne	95
a) Außenwirkung als maßgebliches Kriterium?	95
b) Der Begriff der Entscheidung	96
3. Staatsgewalt im materiellen Sinne	97
a) Bundesverfassungsgericht	98
b) Literatur	99
c) Staatsgewalt als Wahrnehmung von Staatsaufgaben	99
aa) Keine Differenzierung nach Aufgabentypen oder nach Grundrechtssubjektivität	99
bb) Grundrechtsbindung und Demokratieerfordernis im Gleichlauf	100

cc) Die Wahrnehmung von Staatsaufgaben als Inhalt der Staatsgewalt	101
dd) Insbesondere: Beteiligung an privatrechtlichen Unternehmen	101
ee) Beteiligung zur Erreichung öffentlicher Zwecke als Staatsaufgabe	102
ff) Indizielle Bedeutung der Organisationsform für die Qualifikation einer Betätigung als Staatsaufgabe	103
4. Einschränkungen des Begriffs der Staatsgewalt	103
a) Vorbehalt der politischen Tragweite einer Aufgabe?	103
b) Bagatellvorbehalt?	104
III. Volk und Staatsgewalt – Zusammenfassung	104
D. Legitimationskomponenten und Legitimationsniveau	105
I. Effektiver Einfluss des Volkes als Forderung der Volkssouveränität	105
II. Legitimationskomponenten und Legitimationsniveau als Parameter für die Sicherung eines effektiven Einflusses	105
1. Rechtsprechung und herrschende Literatur	105
2. Kritik	106
3. Stellungnahme	107
III. Die Legitimationskomponenten im Einzelnen	110
1. Institutionelle und funktionelle Legitimation	110
2. Personelle Legitimation	111
a) Grundlegendes	111
b) Sonderproblem Kondominalverwaltung	112
3. Sachlich-inhaltliche Legitimation	113
IV. Das Verhältnis der Legitimationskomponenten untereinander	114
1. Allgemeines	114
2. Differenzierung nach der Erscheinungsform von Staatsgewalt	116
V. Zusammenfassung	116
E. Vorgaben für die Struktur der Verwaltung aus dem Demokratieprinzip	117
I. Ausgangspunkt	117
II. Die hierarchische Ministerialverwaltung als Regeltypus	118
1. Herleitung des Regeltypus in Rechtsprechung und Literatur	118
2. Kritik	119
3. Das Ministerialprinzip als Bedingung für eine demokratische Verwaltung	120
a) Flächendeckende Regierungszuständigkeit als Forderung des Demokratieprinzips	120
b) Interne Organisation der Verwaltung	122
aa) Ressortprinzip	122
bb) Die umfassende Leitungsbefugnis des Ressortministers	122
cc) Die Einzelweisungsbefugnis als unverzichtbares Element einer demokratischen Verwaltung	123

(1) Einzelfallbezogene Betrachtung als Forderung des Demokratieprinzips	123
(2) Keine Kompensation von Legitimationsdefiziten	125
dd) Zwischenergebnis	125
III. Das hinreichende Legitimationsniveau für die Verwaltung	126
1. Personelle Legitimation	126
2. Sachlich-inhaltliche Legitimation	127
a) Legitimation durch Gesetz	127
b) Legitimation durch Verantwortlichkeit	127
F. Verfassungskonforme Ausnahmen vom Regelmodell einer demokratischen Verwaltung	127
I. Ministerialfreie Räume in der Staatsverwaltung	128
1. Die Verzichtstheorie	129
a) Grundzüge	129
b) Kritik	129
2. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung ministerialfreier Räume	130
a) Meinungsstand	130
b) Stellungnahme	131
II. Die demokratische Legitimation der kommunalen Selbstverwaltung	133
1. Abweichungen vom Regelmodell	133
2. Gemeindevolk als Staatsvolk	134
3. Modifikation der Legitimation auf kommunaler Ebene	136
III. Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung	137
1. Begriffsbestimmung	137
2. Problemaufriss	138
3. Funktionale Selbstverwaltung in Rechtsprechung und Literatur	139
a) Die grundrechtsdeterminierte Selbstverwaltung als demokratiekonforme Sonderform	139
b) Die Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts	140
c) Die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts	141
d) Die „parlamentszentrierte“ Auffassung in der Literatur	143
e) Die „pluralistische“ Sichtweise in der Literatur	144
aa) Funktionale Selbstverwaltung und integratives Demokratiekonzept	144
bb) Teilmölkler als Träger funktionaler Selbstverwaltung	145
cc) Autonome Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung	145
dd) Kollektive personelle Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung?	147
4. Anforderungen an die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung	148
a) Einleitung	148
b) Das Bundesverfassungsgericht und die autonome Legitimation ..	148
c) Integratives Demokratiekonzept und Teilmölkthese als ungeeignete Ansätze	149
d) Keine Legitimationskompensation durch autonome Legitimation	151

e) Keine kollektive personelle Legitimation	153
f) Verfassungsrechtliche Grundlagen der funktionalen Selbstverwaltung	153
aa) Allgemeines	153
bb) Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG als Ermächtigung an den Bundes- gesetzgeber zur Schaffung funktionaler Selbstverwaltung . . .	154
cc) Funktionale Selbstverwaltung in den Bundesländern	155
dd) Im Demokratieprinzip wurzelnde Grenzen für die Schaffung von Trägern funktionaler Selbstverwaltung	156
5. Fazit	158
 G. Demokratieprinzip und Verwaltungsorganisation – Zusammenfassung	 159
 4. Kapitel: Schranken einer Binnenreform der staatlichen Verwaltung	
A. Neues Steuerungsmodell und Dienstrechtsreform	161
B. Das Neue Steuerungsmodell der Kommunalen Gemeinschaftsstelle . . .	162
I. Rahmenbedingungen und wesentliche Strukturen des Neuen Steuerungsmodells	162
1. Einleitung	162
2. Die Vorstellung Max Webers von einer rationalen Verwaltung	162
3. Die hierarchische Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland . .	163
4. Kritik- und Ansatzpunkte des Neuen Steuerungsmodells	164
5. Das Leitbild des Neuen Steuerungsmodells	166
6. Wesentliche Elemente des Neuen Steuerungsmodells	166
a) Trennung von Politik und Verwaltung	166
b) Dezentralisierung	167
c) Zielvereinbarungen	168
d) Produktorientierung	168
e) Budget	169
f) Budgetierung im Haushaltsrecht	170
g) Kameralistik und Doppik	171
h) Controlling	172
i) Kundenorientierung und Qualitätsmanagement	173
7. Wettbewerb als Ziel und Legitimation der neuen Strukturen	173
8. Die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells am Beispiel Berlin . . .	174
a) Ein Modell für die gesamte staatliche Verwaltung	174
b) Das Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz	174
c) Bewertung	177
9. Webers Verwaltungsideal und Neues Steuerungsmodell	177
10. Neues Steuerungsmodell in der Kritik	178
a) Verschiedene Ebenen der Kritik	178
b) Verfassungsrechtliche Probleme	178
II. Kontraktmanagement und Demokratieprinzip	179
1. Einleitung	179

2. Zielvereinbarungen auf der staatlichen Ebene	179
a) Zielvereinbarungen zwischen Legislative und Gubernative	179
aa) Beteiligte an Zielvereinbarungen	179
bb) Rechtsnatur von Zielvereinbarungen	180
cc) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Zielvereinbarungen	181
dd) Zielvereinbarungen als informelle Absprachen	182
b) Zielvereinbarungen innerhalb der Ministerialverwaltung	182
aa) Aussagen in der Literatur zur Rechtsnatur von Zielvereinbarungen	183
bb) Rechtsnatur und Demokratieprinzip	184
cc) Folgen der Unverbindlichkeit von Zielvereinbarungen	185
3. Zielvereinbarungen in der Kommunalverwaltung	186
a) Beschränkung der Gemeindevertretung auf Grundsatzfragen	186
aa) Der verfassungsrechtliche Rahmen	186
bb) Die Rechtsnatur von Zielvereinbarungen bei direkt gewähltem Bürgermeister	187
cc) Die Rechtsnatur von Zielvereinbarungen bei nicht direkt gewähltem Bürgermeister	188
b) Zielvereinbarungen innerhalb der Kommunalverwaltung	188
4. Zielvereinbarungen innerhalb der funktionalen Selbstverwaltung	189
a) Einleitung	189
b) Die grundrechtlich determinierte Selbstverwaltung	190
c) Die sonstige funktionale Selbstverwaltung	191
5. Zielvereinbarungen in sonstigen Konstellationen	193
6. Zusammenfassung	194
III. Verfassungsrechtliche Grenzen von Ergebnisorientierung	195
1. Ergebnisorientierung als Kostenorientierung	195
2. Praktische Schwierigkeiten bei der Erstellung von Produktkatalogen	197
3. Verfassungsrechtliche Vorgaben für das Verwaltungshandeln	198
a) Die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung	198
b) Ermessensgrenzen	199
c) Verfassungsrechtliche Vorgaben für das Verwaltungsverfahren	200
d) Die Rolle des Wirtschaftlichkeitsprinzips	200
e) Das magische Viereck und seine verfassungsrechtlichen Determinanten	201
4. Kostenorientierung und verfassungsrechtliche Vorgaben	201
a) Kostenersparnis als Verwaltungsziel	201
b) Gleichlauf von Kostenorientierung und rechtlichen Vorgaben	202
c) Konfliktfälle	202
d) Lösungsmöglichkeiten	203
5. Fazit	204
IV. Haushaltsverfassung und Budgetierung	205
1. Budgetierung als Kehrtwende in der Haushaltswirtschaft	205
2. Das Budgetrecht des Parlaments in Rechtsprechung und Literatur	205
3. Grundsätze für die Aufstellung des Haushaltsplans	207
a) Überblick	207
b) Für das Budgetrecht wesentliche Grundsätze	208

4. Verfassungsrechtliche Beurteilung der Budgetierung	209
a) Spezialitäts- und Jährlichkeitsprinzip	209
b) Sonstiges Haushaltsverfassungsrecht	211
c) Zwischenergebnis	212
5. Budgetierung und Budgetrecht des Parlaments	212
a) Budgetrecht ohne Haushaltssteuerung?	212
b) Stellungnahme	213
6. Globalisierung und Budgetierung als Verfassungsverstoß	215
7. Budgetierung in der kommunalen und sonstigen Selbstverwaltung ..	216
a) Kommunale Selbstverwaltung	216
b) Funktionale Selbstverwaltung	216
8. Neues Steuerungsmodell und Grundgesetz	217
C. Wettbewerb und Dienstrecht	218
I. Einleitung	218
II. Personalmanagement und -politik in der Privatwirtschaft	219
1. Herstellung von Interessenkonvergenz zwischen Prinzipal und Agenten	219
2. Wichtige Anreize	220
a) Motivationstheorien	220
b) Monetäre Anreize	220
c) Nichtmonetäre Anreize	221
3. Flexibilität beim Personaleinsatz	221
III. Reformmaßnahmen in der öffentlichen Verwaltung	222
1. Die Ausgangslage	222
2. Keine Reformmaßnahmen bei den Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst	223
3. Reformmaßnahmen im Beamtenrecht	224
a) Das Dienstrechtsreformgesetz von 1997	224
b) Das Gesetz zur Modernisierung der Besoldungsstruktur	226
c) Einige bereichsspezifische Regelungen	227
4. Zurückdrängung des Beamtenverhältnisses	228
5. Abschaffung des Beamtenstatus	228
IV. Verfassungsrechtliche Schranken für Reformen des öffentlichen Dienstrechts	229
1. Berücksichtigung hergebrachter Grundsätze des Berufsbeamtentums	229
a) Allgemeines	229
b) Berücksichtigung oder Beachtung?	230
aa) Rechtsprechung und Literatur	230
bb) Stellungnahme	232
c) Hergebrachte Grundsätze	232
d) Alimentationsprinzip und Leistungszulagen	233
aa) Der Inhalt des Alimentationsprinzips	233
bb) Der Inhalt des Leistungsprinzips	234
cc) Die Diskussion in der Literatur	235
dd) Leistungselemente als Ergänzung zur Alimentation	236

e) Führungspositionen auf Probe und auf Zeit und das Lebenszeitprinzip	237
aa) Der Inhalt des Lebenszeitprinzips	237
bb) Führungspositionen auf Probe	238
cc) Führungspositionen auf Zeit	238
f) Besoldungsbandbreiten und Gesetzesvorbehalt	240
g) Anstellungsteilzeit und Hauptberuflichkeit	241
aa) Inhalt des Hauptberuflichkeitsprinzips	241
bb) Anstellungsteilzeit in Rechtsprechung und Literatur	241
cc) Freiwilligkeit als entscheidendes Kriterium	242
h) Zwischenergebnis	243
2. Der Funktionsvorbehalt	243
a) Allgemeines	243
b) Der Meinungsstand zum Begriff der hoheitsrechtlichen Befugnisse	244
c) Der einzelne Aufgabenbereich als Maßstab	245
d) Funktionsvorbehalt für Lehrer und Hochschullehrer	247
aa) Der Beamtenstatus in der geschichtlichen Entwicklung	247
bb) Funktionsvorbehalt für Lehrer	248
cc) Funktionsvorbehalt für Hochschullehrer	249
(1) Verbeamtungspflicht aus Art. 33 Abs. 4 GG?	249
(2) Verbeamtungspflicht aus Art. 5 Abs. 3 GG?	250
(3) Fazit	251
e) Der Einfluss des Europarechts	251
f) Zwischenergebnis	252
3. Die Änderungsfestigkeit des Berufsbeamtentums	252
V. Dienstrechtsreform und Grundgesetz	253

5. Kapitel: Schranken externer Verwaltungsreformen

A. Zuständigkeitsordnung, Schulwesen, Hochschulwesen	255
B. Zuständigkeitsordnung und Wettbewerb	256
I. Generierung von Märkten in der Eingriffsverwaltung?	256
1. Einfachzuständigkeiten und Mehrfachzuständigkeiten	256
2. Eingriffe und Märkte	257
II. Verfassungsrechtliche Schranken für eine Lockerung der Zuständigkeitsordnung	259
1. Einleitung	259
2. Zuständigkeit und Demokratieprinzip	259
3. Zuständigkeit und Rechtsstaatsprinzip	260
4. Zuständigkeit und Bundesstaat	261
5. Zuständigkeit und kommunale Verbandskompetenz	262
III. Benchmarking als Wettbewerbersatz in der Eingriffsverwaltung	263
IV. Zuständigkeitsvorgaben für die Leistungsverwaltung	264

C. Schulwesen im Wettbewerb	264
I. Einleitung	264
II. Grundstrukturen des deutschen Schulwesens	265
1. Die Irrelevanz schulpolitischer Differenzierungen für die Untersuchung	265
2. Kommunale Schulträgerschaft und staatliche Schulaufsicht	266
3. Voraussetzungen für Schulwettbewerb im herkömmlichen System ..	267
4. Die Rolle der Privatschulen für den Wettbewerb	268
III. Konturen einer möglichen Marktsteuerung im Schulwesen	268
1. Ziele einer Marktsteuerung	268
2. Maßnahmen zur Umsetzung einer Marktsteuerung	269
IV. Veränderungen des Schulwesens durch die Marktsteuerung	271
1. Qualitätssteigerung für das gesamte Schulwesen?	271
2. Denkbare Nachteile einer Ausdifferenzierung des Schulangebots ..	272
3. Probleme der Evaluation im Schulwesen	273
V. Verfassungsrechtliche Schranken der Wettbewerbssteuerung	274
1. Verhältnis von Landesverfassungsrecht und Bundesrecht	274
2. Positive verfassungsrechtliche Aussagen zu Schulwettbewerb?	276
3. Konkretisierung: Schranken einer Binnenreform des Schulwesens ..	276
a) Demokratische Legitimation, Budgetrecht des Parlaments und Beamtenrecht	277
b) Zusätzliche Schranken aus Art. 7 Abs. 1 GG?	278
c) Organisatorische Anforderungen der Länderverfassungen	280
4. Der Erziehungsauftrag des Staates	280
a) Erziehungsauftrag und Erziehungsziele	280
b) Erziehungsauftrag und Erziehungsziele nach dem Grundgesetz? ..	282
c) Erziehungsauftrag und Erziehungsziele nach den Länder- verfassungen	284
d) Normativer Gehalt von Erziehungszielen	286
e) Erziehungsauftrag und Wettbewerb	287
5. Das Recht auf Bildung	288
a) Einleitung	288
b) Das Grundrecht auf Bildung nach dem Grundgesetz	289
aa) Das Recht auf Ausbildung nach Art. 12 GG	289
bb) Recht auf Bildung aus Art. 2 Abs. 1 GG?	292
cc) Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit weiteren Verfassungs- vorschriften	292
dd) Inhalt des grundgesetzlichen Rechts auf Bildung	293
c) Das Recht auf Bildung nach den Länderverfassungen	295
d) Das Verhältnis von Elternrecht und Recht auf Bildung	296
6. Wettbewerbssteuerung und Recht auf Bildung	296
a) Allgemeines	296
b) Vorgaben für die Schülerauswahl durch einzelne Schulen	297
aa) Problemaufriss	297
bb) Die Kapazität als Grenze des Teilhaberechts	299
cc) Die Eignung der Bewerber als Grenze des Teilhaberechts ..	301
c) Chancengleichheit im Unterricht	302
d) Vergleichbarkeit der Schulabschlüsse als Verfassungsgebot	302

e) Grundrechtliche und sozialstaatliche Anforderungen an das Schulangebot	304
aa) Problemaufriss	304
bb) Das Recht auf Bildung und die globale Schulorganisation ...	304
cc) Die Erfüllung des Verfassungsauftrags in einem wettbewerblichen System	306
f) Wettbewerbssteuerung als Umsetzungsproblem	307
7. Inhaltliche Begrenzungen der schulischen Profilbildung	308
a) Einleitung	308
b) Die Neutralitätspflicht des Staates	309
c) Die Zulässigkeit staatlicher Bekenntnis- und Weltanschauungs- schulen	311
d) Die subjektiv-rechtliche Seite der Neutralitätspflicht	312
e) Das Toleranzgebot und das Recht auf eine tolerante Schule	312
f) Verfassungsrechtlich umgrenzte Profilbildung	313
8. Pädagogische Freiheit als Schranke für die Lehrevaluation	314
9. Schulwettbewerb und Verfassungsrecht – Zusammenfassung	316
 D. Hochschulen und Wettbewerb	 317
I. Einleitung	317
II. Grundzüge der Organisation des staatlichen Hochschulwesens	318
1. Allgemeines	318
2. Hochschulen und Staat	319
3. Die Binnenorganisation der Hochschulen	321
4. Das Außenverhältnis zu den Studierenden	323
III. Reformansätze zur Schaffung eines wettbewerblichen Hochschulwesens	325
1. Defizite des bestehenden Hochschulwesens und ihre Ursachen	325
2. Neue Leitbilder für die Hochschule	326
3. Elemente der Hochschulreform	327
a) Wettbewerbselemente im Hochschulwesen	327
b) Hochschulräte, Zielvereinbarungen und Globalbudgets	328
c) Professionalisierung, Kompetenzabgrenzung und Dezentralisierung	330
d) Flexibilisierung des Hochschullehrerdienstrechts	331
e) Evaluation und Leistungsvergleich	331
f) Neuregelung der Hochschulzugangs	332
g) Einführung von Studiengebühren	333
IV. Verfassungsrechtliche Schranken von Wettbewerb im Hochschulwesen ..	334
1. Binnenreform und externe Reformen	334
2. Die Bedeutung des Landesverfassungsrechts im Hochschulwesen ...	335
3. Überblick: Schranken einer Binnenreform des Hochschulwesens ...	335
4. Verfassungsfragen von Hochschulräten	337
a) Art. 5 Abs. 3 GG und Art. 20 Abs. 2 GG als maßgebliche Schranken	337
b) Einzelne Befugnisse der Hochschulräte und Verfassungsrecht ...	338
c) Enger Betätigungsrahmen für Hochschulräte	340
5. Evaluation, Leistungsvergleich und Wissenschaftsfreiheit	340

a) Die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts	340
b) Notwendige Differenzierungen	341
c) Zulässigkeit der Evaluation einzelner Forscherleistungen	342
d) Zulässigkeit der Evaluation der Lehrleistung	344
aa) Wissenschaftsfreiheit als Freiheit von inhaltlicher Beurteilung	344
bb) Unzureichende Evaluationskriterien	346
e) Leistungsvergleiche als Verfassungsproblem	347
aa) Allgemeines	347
bb) Grundrechte der einzelnen Wissenschaftler	348
cc) Grundrechte der Hochschulen	349
f) Zusammenfassung: Grenzen des Leistungsvergleichs	350
6. Verfassungsfragen einer Reform des Hochschulzulassungsrechts	350
a) Einleitung	350
b) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	351
c) Dezentrale Auswahlverfahren und Verfassungsrecht	353
aa) Allgemeines	353
bb) Die abwehrrechtliche Dimension der Berufsfreiheit	354
cc) Teilhaberecht und Auswahlrecht der Hochschulen	355
dd) Zusammenfassung	357
d) Teilhaberecht und Liberalisierung des Kapazitätsrechts	357
aa) Zentrale Kapazitätsermittlung als Forderung des Teilhaberechts	357
bb) Das Teilhaberecht als grundrechtliche Forderung	358
cc) Zusammenfassung	360
7. Studiengebühren und Grundgesetz	360
a) Allgemeines	360
b) Studiengebühren und Finanzverfassung	361
c) Grundrechtliche und sozialstaatliche Grenzen von Studien- gebühren	362
aa) Gebührenhöhe und Gleichheitssatz	362
bb) Studiengebühren und Teilhaberecht	363
cc) Marktgerechte Gebühren und Verfassungsrecht	364
dd) Zusammenfassung	364
V. Hochschulwettbewerb und Verfassungsrecht – Zusammenfassung	364

6. Kapitel: Wettbewerb und Staatlichkeit der Verwaltung

A. Einleitung	367
B. Verfassungsrechtliche Schranken für Wettbewerb im Überblick	368
I. Schranken der Binnenreform	368
II. Schranken externer Reformen	369
III. Folgerungen	369
C. Staat, Gesellschaft, Gemeinwohl	370
I. Der Begriff des Staates	370

1. Die Entwicklung des Staatsbegriffs im Überblick	370
2. Staat als entbehrlicher Begriff?	371
II. Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft	373
1. Geschichtliches	373
2. Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft in der Diskussion	374
3. Die Unentbehrlichkeit der Unterscheidung	377
III. Das Gemeinwohl	380
1. Begriff und Subjekt des Gemeinwohls	380
2. Gemeinwohlverwirklichung durch den Staat	381
a) Physische Sicherheit, Freiheit, Sozialstaatlichkeit	381
b) Demokratie und Amt	383
3. Gemeinwohlverwirklichung durch die Gesellschaft	384
4. Wettbewerb und Gemeinwohl	384
D. Wettbewerb und Demokratie	385
I. Politischer Wettbewerb als wesentliches Element der Demokratie	385
II. Politischer Wettbewerb und wirtschaftlicher Wettbewerb	387
E. Wettbewerb und Amtsprinzip	388
I. Begriff und Elemente des Amtsprinzips	388
1. Grundlagen	388
2. Der Begriff des Amtes	389
3. Amtsprinzip und Gemeinwohl	390
4. Amtsprinzip und repräsentative Demokratie	391
5. Gefährdungen des Amtsprinzips	393
II. Das Verhältnis von Amtsprinzip und Wettbewerb	393
1. Elemente des Wettbewerbs im öffentlichen Dienst	393
2. Wirtschaftliche Anreize als Gefährdung des Amtsprinzips?	394
a) Stellungnahmen in der Literatur	394
b) Die problematischen Prämissen der Dienstrechtsreform	395
3. Ergebnis	396
F. Wettbewerb und Rechtsstaatlichkeit	397
I. Einleitung	397
II. Grundrechtsbindung und Wettbewerb	397
1. Die abwehrrechtliche Dimension der Freiheitsgrundrechte	397
2. Gleichheitsgrundrechte	399
3. Die teilhaberechtliche Funktion der Grundrechte	399
a) Begriffliches	399
b) Originäre Teilhaberechte	400
c) Derivative Teilhaberechte	400
III. Zuständigkeitsordnung und Wettbewerb	401
IV. Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und Wettbewerb	402
V. Ergebnis	403

G. Wettbewerb und Sozialstaatlichkeit	403
I. Einleitung	403
II. Das soziale Staatsziel des Grundgesetzes	403
III. Das Verhältnis zum Wettbewerbsprinzip	404
H. Wettbewerb und Staatlichkeit der Verwaltung	405
7. Kapitel: Alternativen und Ausblick	
A. Einleitung	407
I. Alternative Strategien der Effizienzsteigerung	407
II. Privatisierung als Mittel der Effizienzsteigerung	408
III. Privatisierungsbegriffe	409
B. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Aufgabenprivatisierung	411
I. Öffentliche Aufgabe und Staatsaufgabe	411
II. Aufgabenprivatisierung zwischen Privatisierungsgeboten und Staatsvorbehalt	412
1. Verfassungsrecht als Maßstab für die Privatisierung	412
2. Grundrechtliche Privatisierungsgebote	414
3. Die Zuständigkeitsordnung als Privatisierungsschranke	414
4. Der beamtenrechtliche Funktionsvorbehalt als Privatisierungsschranke	415
5. Die Grundrechte als Privatisierungsschranken	416
6. Weitere mögliche Privatisierungsschranken	416
7. Gemeinschaftsrechtliche Vorschriften als Privatisierungsgebote	417
III. Ergebnis	417
C. Verfassungsrechtliche Fragen der funktionalen Privatisierung	418
I. Erscheinungsformen der Beteiligung Privater und Wettbewerb	418
1. Organisationsbeteiligung und Aufgabenbeteiligung	418
2. Verfahrensbeteiligung und Befugnisbeteiligung	419
II. Verantwortungsteilung und Gewährleistungsverantwortung	420
III. Funktionale Privatisierung und Verfassungsrecht	422
1. Einleitung	422
2. Demokratieprinzip und Grundrechtsbindung	422
3. Gefährdungslagen für die sonstigen Grundrechtsträger	423
4. Gefährdungslagen für das Demokratieprinzip	424
5. Zusätzliche organisatorische und prozedurale Anforderungen	425
6. Vorgaben aus dem beamtenrechtlichen Funktionsvorbehalt	425
IV. Ergebnis	426
D. Ausblick	426

Zusammenfassung in Thesen	431
Literaturverzeichnis	441
Sachverzeichnis	467

Einleitung

Bei *Herbert Krüger* findet sich der Satz: „Unbedingt und vollständig ungeeignet für jeden Wettbewerb sind diejenigen Bereiche und Aufgaben, die schlechthin dem Staat in Ämtern und Gesetzen zugeordnet werden müssen.“¹ Dieser Satz konnte lange Zeit unwidersprochen Geltung beanspruchen. Doch die Gewissheit ist ins Wanken geraten. Unter dem Eindruck neuer Erkenntnisse in der Wirtschaftswissenschaft hat sich, zuerst in den angelsächsischen Ländern, dann auch in Deutschland, eine Reformbewegung etabliert, die die Grundfesten der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft sowie die Rolle des Staates selbst berührt. Wettbewerb soll auch innerhalb der staatlichen Institutionen als Anreizinstrument zum Einsatz kommen, um Kosten zu senken und die Effizienz zu erhöhen.

Die angesprochene Entwicklung ist Teil eines Prozesses, der sich mit dem Schlagwort von der „Ökonomisierung des Staates“ umschreiben lässt². Damit ist generell gemeint, dass die Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaft auf den Staat und seine Einrichtungen übertragen werden sollen³. Es wird nicht mehr anerkannt, dass diese Erkenntnisse dem privatwirtschaftlichen Sektor des Gemeinwesens zuzuordnen seien, wohingegen der Staat seinen eigenen Gesetzen unterliege⁴. Während sich noch die neoklassische Richtung in der Wirtschaftswissenschaft weitgehend darauf beschränkte, den Güterverkehr unter idealen Bedingungen auf idealen Märkten zu untersuchen, wandte sich die Neue Institutionenökonomik der Erforschung der institutionellen Voraussetzungen von Wirtschaftstätigkeit zu⁵. Damit war der entscheidende Schritt getan, um Erkenntnisse der Wirtschaftswissenschaft auch auf andere Bereiche außerhalb traditioneller Gütermärkte anzuwenden. Auch der Staat und die von ihm geschaffenen Institutionen gerieten in das Blickfeld des wirtschaftswissenschaftlichen Interesses. Die allenthalben zu beobachtenden Reformbestrebungen finden ihr Fundament in diesen Erkenntnissen.

¹ *Krüger*, Allgemeine Staatslehre, S.474.

² Vgl. etwa *Oettle*, Die Verwaltung 32 (1999), S. 291 ff.; *Wallerath*, JZ 2001, S. 209; mit Blick auf die Verwaltung siehe *Gröpl*, VerwArch 93 (2002), S. 459 ff.

³ Siehe hierzu grundlegend *van Aaken*, Rational Choice, S. 1 ff.; sowie *Kirchner*, Ökonomische Theorie des Rechts, S. 1 ff.

⁴ Wobei nicht verkannt werden soll, dass die Formulierung dieses Gegensatzes der Realität nicht ganz gerecht wird, da es schon immer Verschränkungen beider Bereiche gab.

⁵ Siehe noch D. IV. 1.

Ausgelöst wurden die Reformbestrebungen durch den starken Druck, dem die staatlichen Institutionen in den letzten Jahren und Jahrzehnten in zunehmendem Maße ausgesetzt waren und sind⁶. Auf der einen Seite hatte der Staat immer mehr Aufgaben – insbesondere im sozialen Bereich – übernommen, auf der anderen Seite gingen die für die Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen kontinuierlich zurück. Es zeigte sich auch, dass das überkommene rechtliche und administrative Instrumentarium angesichts sich wandelnder gesellschaftlicher Rahmenbedingungen an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit stieß⁷. Da zudem die Abgabenlast der Bürger möglichst nicht weiter erhöht, sondern eher gesenkt werden sollte, blieb nur der Weg, bei der staatlichen Aufgabenerfüllung selbst anzusetzen. Neue Leitbilder für staatliche Tätigkeit wurden entwickelt. In Deutschland ließ sich dieses zunächst mit dem Bild vom „schlanken Staat“ umschreiben⁸. Mittlerweile musste dieser Begriff dem „aktivierenden Staat“ weichen, auch wenn damit inhaltlich keine grundlegende Wende verbunden war⁹. Ein wesentliches Element der neuen Leitbilder war und ist die Entlastung des Staates von dem durch Aufgabenvielfalt einerseits und Einnahmeschwund andererseits entstandenen Kostendruck. Zudem soll der Staat nur noch diejenigen Aufgaben wahrnehmen, die seinen spezifischen Handlungsmöglichkeiten adäquat sind. Daneben werden im Zusammenhang mit den neuen Staatsbildern auch noch andere Zielsetzungen genannt. So sollte durch den schlanken Staat die gesellschaftliche Eigenverantwortung gestärkt und bürgerliche Freiheit gesichert werden. Der aktivierende Staat will den Gemeinsinn der Bürger fördern und die gesellschaftliche Solidarität stärken¹⁰.

Die Wege, auf denen die Aufgaben- und Kostenentlastungen erreicht werden sollen, sind vielfältig¹¹. So beschreibt der Begriff der Ökonomisierung ein breites Spektrum von neuen Entwicklungen¹². Beispielsweise umfasst er das weite Feld der Privatisierung¹³. Privatisierung ist keine einheitliche Erscheinung, die sich auf einen klaren Begriff bringen ließe. Vielmehr schließt sie einerseits Vorgänge ein, bei denen bisher staatlich wahrgenommene Aufgaben auf Private übertragen werden und von diesen nunmehr eigenständig erfüllt werden. Man spricht dann von Aufgabenprivatisierung. Aber auch die sogenannte Organisationsprivatisierung

⁶ Siehe Wallerath, VerwArch 88 (1997), S. 1ff., 3.

⁷ So Hoffmann-Riem, FS Vogel, 2000, S. 47ff., 49f.

⁸ Während der Regierungszeit der bürgerlichen Koalition von 1982 bis 1998.

⁹ Siehe hierzu nur die Homepage www.aktivierender-staat.de.

¹⁰ Die zuletzt genannten Zielsetzungen betreffen allerdings vorrangig die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Gesellschaft, nicht die interne Struktur staatlicher Institutionen, und interessieren daher im Folgenden nur am Rande.

¹¹ König, DÖV 1997, S. 265ff.

¹² Hierzu König, DÖV 1998, S. 963ff.

¹³ Dazu noch ausführlich im 7. Kapitel; an dieser Stelle statt vieler *Di Fabio*, JZ 1999, S. 585ff.; *Gusy* in ders., Privatisierung, S. 330ff.; *Kämmerer*, Privatisierung, S. 1ff.; *Masing*, VerwArch 95 (2004), S. 151ff.; *Remmert*, Private Dienstleistungen in staatlichen Verwaltungsverfahren, S. 1ff.

wird erfasst, bei der lediglich die Rechtsform wechselt, nicht aber die staatliche Trägerschaft für eine Aufgabe verloren geht. Unter der Ägide des schlanken Staates ging es vor allem um eine Aufgabenreduzierung des Staates in bestimmten Bereichen¹⁴. Das Leitbild des aktivierenden Staates stellt insofern eine Weiterentwicklung dar, als nunmehr versucht wird, nicht mehr ein Entweder-Oder zwischen staatlicher und privater Aufgabenerfüllung zu formulieren, sondern vielmehr in geeigneten Aufgabenfeldern eine Kooperation zwischen öffentlicher Hand und Privaten zu organisieren¹⁵. In diesem Zusammenhang kann auch von funktionaler Privatisierung gesprochen werden. Diese Kooperation soll durch neuartige Formen des Verwaltungsrechts, ein sogenanntes Gewährleistungsverwaltungsrecht, flankiert werden¹⁶.

Damit ist ein weiteres Element der Ökonomisierung angesprochen, nämlich die Effizienzsteigerung staatlichen Handelns. Wird eine Aufgabe nach wie vor selbst durch den Staat wahrgenommen, so soll die Aufgabenerfüllung zumindest kostengünstiger und effektiver als bisher erfolgen. Kennzeichnend ist hier die Forderung der Bundesjustizministerin, die Verwaltung solle mehr leisten und weniger kosten¹⁷. Effizienzsteigerung lässt sich durch verschiedene Maßnahmen erreichen.

Zum einen geht es um eine Reform der Instrumentarien des Verwaltungsrechts entsprechend neuen ökonomischen Erkenntnissen¹⁸. Gemeint ist insbesondere der Einsatz ökonomischer Handlungsinstrumente als Mittel staatlicher Steuerung. Im Unterschied zu den klassischen Steuerungsmitteln wie Ge- und Verboten soll formal die Entscheidungsfreiheit der Wirtschaftsteilnehmer erhalten bleiben. Beispielsweise sollen Schadstoffemittenten durch die Organisation eines Marktes für Emissionszertifikate zur Schadstoffreduktion angeregt werden¹⁹. Diese Art der ökonomischen Steuerung ist nicht neu – man denke nur an den Einsatz steuerlicher Anreize zum Zwecke der Verhaltenslenkung –, indes hat sie im Zuge der Ökonomisierung eine bisher nicht gekannte Bedeutung erlangt. Klargestellt sei an dieser Stelle, dass die Reform des Verwaltungsrechts und seiner Steuerungsmittel nicht allein der Ökonomisierung des Staates geschuldet ist²⁰. Vielmehr werden damit vielfältige weitere Ziele verfolgt, wie etwa eine bessere Be-

¹⁴ Zu den Elementen des Leitbildes vom schlanken Staat siehe *Busse*, DÖV 1996, S. 389ff.; *Meyer-Teschendorf/Hofmann*, DÖV 1997, S. 268ff.

¹⁵ Einführend *Schuppert*, DÖV 1995, S. 761ff.

¹⁶ Zur ersten Konturierung eines möglichen neuen Rechtsgebiets *Voßkuhle*, VVDStRL 62 (2003), S. 266ff.

¹⁷ *Zypries*, VuF 2000, S. 60 u. 62.

¹⁸ Zu neuen Entwicklungen im Verwaltungsrecht siehe den Überblick bei *Hoffmann-Riem*, DÖV 1997, S. 433ff.

¹⁹ Siehe nur *Enders*, DÖV 1998, S. 184ff.; *Mager*, DÖV 2004, S. 561ff.

²⁰ Siehe *Hoffmann-Riem*, DÖV 1997, S. 433ff.

troffenenpartizipation, höhere Schutzstandards, eine höhere Flexibilität und Innovationsoffenheit des Verwaltungsrechts, um nur einige zu nennen²¹.

Der zweite Weg der Effizienzsteigerung ist die Reform der organisatorischen Verwaltungsstrukturen selbst²². Im Bewusstsein weiter Kreise der Öffentlichkeit ist die staatliche Verwaltung geradezu das Sinnbild von Ineffizienz und Verschwendung. Den Missständen soll dadurch begegnet werden, dass ökonomische Anreize geschaffen werden, um die Qualität der Arbeit staatlicher Institutionen zu verbessern und deren Kosten zu senken. Ein wesentliches Mittel zur Schaffung dieser Anreize ist der Wettbewerb. Es wird angenommen, dass das Handlungsmodell, das der Privatwirtschaft in einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Wirtschaftsordnung zum Erfolg verholfen hat, auch im staatlichen Bereich wirksam sein könne. So könnten Beamte bessere Leistungen erbringen, die Schulen und Hochschulen oder die gesetzlichen Krankenkassen als Dienstleister für die Kunden ein attraktiveres Angebot bereithalten, wobei gleichzeitig die Belastungen für den Staatshaushalt sinken sollen²³. In Bereichen, in denen staatliche Institutionen im Wettbewerb zu privaten Anbietern stehen, sind die Wettbewerbsanreize teilweise bereits heute wirksam. So stehen beispielsweise der öffentlich-rechtliche Rundfunk, die gesetzliche Krankenversicherung, die Hochschulen oder die Schulen im Wettbewerb mit privaten Institutionen. Diese Anreize könnten – so hofft man – verstärkt werden, wenn Wettbewerb nicht nur mit Privaten, sondern auch innerhalb der staatlichen Verwaltung wirksam werden könnte, wenn also staatliche Schule mit staatlicher Schule, staatliche Hochschule mit staatlicher Hochschule konkurrierte.

Dieser zuletzt geschilderte Aspekt der Ökonomisierung soll im Mittelpunkt der folgenden Untersuchungen stehen. Es soll gefragt werden, ob und inwieweit sich Wettbewerb innerhalb der staatlichen Verwaltung nutzbringend organisieren lässt. Wettbewerb wird in der politischen Diskussion meist als positiv besetztes Schlagwort verwandt. Es werden andere Schlagwörter wie Innovation, Effizienz, Fortschritt, Leistungsbereitschaft und Ähnliches assoziiert. Man erwartet sich vom Einsatz wettbewerblicher Strukturen Effizienzgewinne, wie sie von der Privatwirtschaft her bekannt sind. Rechtliche Schranken und praktische Umsetzungsprobleme werden im Rahmen der Diskussion gerne in den Hintergrund ge-

²¹ Siehe *Schmidt*, *VerwArch* 91 (2000), S. 149ff.; zu den verschiedenen Aspekten der Verwaltungsrechtsreform siehe auch ausführlich die von *Hoffmann-Riem* und *Schmidt-Aßmann* herausgegebenen Sammelwerke: *Reform des allgemeinen Verwaltungsrechts – Grundfragen*, 1993; *Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns*, 1994; *Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen*, 1996; *Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsresource*, 1997; *Effizienz als Herausforderung an das Verwaltungsrecht*, 1998; *Strukturen des europäischen Verwaltungsrechts*, 1999; *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft*, 2000; *Verwaltungskontrolle*, 2001; *Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft*, 2004.

²² Siehe etwa *Wißmann*, *DÖV* 2004, S. 197ff.

²³ Zu diesen Erwartungen siehe etwa *Erhardt*, *WissR* 32 (1999), S. 1ff.

drängt. Hier möchte die vorliegende Arbeit zur Klärung und Absicherung beitragen.

Zweifel an der Organisierbarkeit von Wettbewerb im staatlichen Sektor erheben sich von zwei Seiten. Zum einen kann man in vielen Bereichen staatlicher Tätigkeit bereits bezweifeln, ob eine Wettbewerbssteuerung praktisch umsetzbar ist. So erscheint es kaum vorstellbar, dass eine Polizeidienststelle im Rahmen der Strafverfolgung oder der Gefahrenabwehr sinnvoll dem Wettbewerb mit anderen Behörden oder anderen Polizeidienststellen ausgesetzt werden kann. Diese praktischen und verwaltungswissenschaftlichen Fragen würden indes das Erkenntnisinteresse einer rechtswissenschaftlichen Untersuchung überspannen. Vielmehr sind es die rechtlichen Hürden, die einer wettbewerblichen Organisation im Wege stehen, denen das Hauptaugenmerk gelten soll. Dass es solche gibt, folgt bereits daraus, dass die Staatsorganisation bisher nicht am Wettbewerb ausgerichtet war. Es sind folglich bereits einfach-gesetzliche Hindernisse, aber auch solche verfassungsrechtlicher Art zu erwarten. Insbesondere die verfassungsrechtlichen Hindernisse gilt es in besonderem Maße zu beachten, da sie sich nur schwer – teilweise auch gar nicht – beseitigen lassen. Möglicherweise sind die Entscheidungen des Verfassungsgebers auch Ausdruck tiefer liegender staatstheoretischer Erkenntnisse²⁴.

Bereits jetzt kann vermutet werden, dass Wettbewerb und Staatlichkeit nicht vollständig kompatibel sind. Der Staat unterliegt Bindungen, die notwendig sind, damit er seinen Aufgaben als Garant von Frieden und Recht gerecht werden kann. So ist das Amtsprinzip²⁵ nicht auf eigennützige Selbstverwirklichung, sondern auf fremdnützige Aufgabenerfüllung ausgerichtet. Das Demokratieprinzip streitet für eine möglichst ungestörte Umsetzung des Volkswillens und lässt so nur begrenzten Raum für eigenverantwortliches Handeln der Amtswalter²⁶. Die Grundrechtsgebundenheit aller staatlichen Gewalt hindert diese daran, ihr Handeln allein an ökonomischen Prinzipien auszurichten. Generell wird durch die Einführung wettbewerblicher Anreize die Frage gestellt, inwieweit solche Wirkmechanismen, die der gesellschaftlichen Sphäre entstammen, in der staatlichen Sphäre zum Einsatz kommen können. Damit ist gleichsam die Grundfrage nach dem Verhältnis von Staat und Gesellschaft aufgeworfen. Insgesamt gilt es, die Spielräume auszuloten, die diese und andere Grenzen der Entfaltung wettbewerblicher Anreize noch lassen.

In diesem Sinne soll die folgende Untersuchung aufgebaut werden. Zunächst geht es um die Darstellung des Verwaltungsmodernisierungsprozesses und seiner theoretischen Grundlagen. Die folgenden Kapitel sind der verfassungsrechtlichen Beurteilung gewidmet. Im zweiten Kapitel werden zunächst positive Aussa-

²⁴ Zu den Grenzen der Übertragung ökonomischer Erkenntnisse auf das Verfassungsrecht siehe *Grzeszick*, JZ 2003, S. 647ff.

²⁵ Grundlegend *Isensee*, ZBR 2004, S. 3ff.

²⁶ Grundlegend *Böckenförde*, HStR II, § 24, insb. Rz. 26ff.

gen des Grundgesetzes zu Wettbewerb und seinen Zielen gesucht. In den folgenden drei Kapiteln sollen die verfassungsrechtlichen Schranken für die Einführung von Wettbewerb im Zusammenhang mit konkreten Reformvorhaben untersucht werden. Nachdem im sechsten Kapitel eine Zusammenfassung und staatsrechtliche Einbettung der gefundenen Ergebnisse erfolgt, widmet sich das letzte Kapitel noch einmal den alternativen Möglichkeiten der Ökonomisierung, insbesondere den verfassungsrechtlichen Fragen von Aufgaben- und funktionaler Privatisierung, bevor ein Ausblick die Untersuchung abschließt.

Kapitel 1

Begriffe, Untersuchungsgegenstand, Gang der Untersuchung

A. Der Begriff der staatlichen Verwaltung

I. Staatliche Verwaltung und öffentliche Verwaltung

Der Begriff der staatlichen Verwaltung wird zur Kennzeichnung der staatlichen Verwaltungsorganisation und ihrer Tätigkeit verwandt¹. Teilweise wird auch von öffentlicher Verwaltung gesprochen, da der Begriff der staatlichen Verwaltung der Vielgestaltigkeit der Verwaltung nicht ausreichend Rechnung trage. Indes ist der Begriff des Öffentlichen problematisch². Er impliziert, dass das Begriffspaar der staatlichen und der privaten Verwaltung nicht alle Verwaltungsformen erfasse, sondern dass es noch einen dritten Bereich gebe, der eigenen Regeln unterliege. Damit entsteht die Gefahr, dass die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, die einen wesentlichen Anknüpfungspunkt grundgesetzlicher Normierung bildet³ – etwa für die Frage der Grundrechtsbindung und der Geltung des Demokratiegebots –, verwischt wird. Sachgerechter erscheint es, auch solche Verwaltungsbereiche, die organisatorisch eine gewisse Verselbständigung erfahren haben, also insbesondere Träger der mittelbaren Staatsverwaltung, als staatliche Verwaltung zu qualifizieren, um ihre Zugehörigkeit zum Staat auch begrifflich zu manifestieren⁴. Im Folgenden wird daher der Begriff der staatlichen Verwaltung verwandt⁵.

Dieser ist in zweifacher Hinsicht abgrenzungsbedürftig. Zum einen geht es um die Abgrenzung zur Verwaltung, die als privat zu kennzeichnen ist. Hier wird der staatlichen die private Verwaltung gegenübergestellt. Der Begriff „Verwaltung“ bezieht sich sprachlich nämlich nicht nur auf den staatlichen Bereich, sondern wird auch für vielgestaltige private Tätigkeiten verwandt, wie etwa Vermögensverwaltung, Verwaltung von Unternehmen und Ähnliches. Insoweit besteht ein Ausschließlichkeitsverhältnis zwischen Staatlichem und Privatem. Wo die Gren-

¹ So *Ehlers* in *Erichsen/ders.*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 1, Rz. 4.

² Zum Parallelproblem beim Begriff der öffentlichen Aufgabe siehe nur *Di Fabio*, JZ 1999, S. 585ff. sowie unten 7. Kap. B.I.

³ Siehe hierzu noch ausführlich 6. Kap. C. II.

⁴ A.A. *Lecheler*, Verwaltungslehre, S. 51ff., der im Begriff der öffentlichen Verwaltung den Oberbegriff erblickt und darunter Staatsverwaltung und Kommunalverwaltung fasst.

⁵ Ebenso *Ehlers* in *Erichsen/ders.*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 1, Rz. 4.

ze zwischen beidem verläuft, ist insbesondere mit Blick auf solche Rechtssubjekte in Privatrechtsform problematisch, an denen sowohl ein öffentlich-rechtliches Gemeinwesen als auch ein Privatrechtssubjekt beteiligt ist.

Das zweite Abgrenzungsproblem bezieht sich auf den Inhalt dessen, was unter Verwaltung zu verstehen ist. Hier ist insbesondere das Verhältnis zu den beiden anderen Gewalten Gesetzgebung und Rechtsprechung angesprochen. Die Verwaltungsrechtswissenschaft unterscheidet drei Begriffe der staatlichen Verwaltung, mittels derer die geschilderten Abgrenzungen geleistet werden können. Es sind dies die Begriffe der Verwaltung im organisatorischen, im materiellen und im formellen Sinne⁶. Diese Differenzierung wird im Folgenden zugrunde gelegt.

II. Staatliche Verwaltung im organisatorischen Sinne

Unter staatlicher Verwaltung im organisatorischen Sinne wird die Gesamtheit der Verwaltungsträger und ihrer Untergliederungen verstanden, sofern sie vom Staat getragen und in der Hauptsache materiell⁷ verwaltend tätig werden⁸. Hierunter sind alle diejenigen Organisationen zu fassen, hinter denen unmittelbar oder mittelbar allein der Staat steht. Neben der unmittelbaren Staatsverwaltung sind hier vor allem die juristischen Personen des öffentlichen Rechts relevant. Zu nennen sind Anstalten, Körperschaften und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Eine Ausnahme bilden die Religionsgemeinschaften, deren partielle Organisation in öffentlich-rechtlichen Formen vorwiegend historische Gründe hat⁹. Hinter ihnen steht nicht der Staat¹⁰.

Anerkannt ist auch, dass der Staat sich für die Organisation seiner Verwaltung der Privatrechtsform bedienen kann¹¹. Allein die Tatsache, dass eine Verwaltungseinheit privatrechtlich organisiert ist, spricht nicht gegen ihre Zugehörigkeit zur staatlichen Verwaltung im organisatorischen Sinne¹². Uneingeschränkt zur staatlichen Verwaltung rechnen Rechtssubjekte in Privatrechtsform, an denen ausschließlich der Staat beteiligt ist. Die Tatsache, dass sich der Staat privater Rechtsformen bedient, ändert nichts an seiner Trägerschaft für die entsprechende Verwaltungseinheit¹³. In der Einordnung problematisch sind indes solche Privatrechtssubjekte, an denen sowohl der Staat als auch Private beteiligt sind. Man spricht auch von gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen. Hier kann man nicht

⁶ Siehe *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 1 Rz. 2; *Ehlers* in *Erichsen/ders.*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 1, Rz. 3ff.

⁷ Siehe hierzu sogleich A. III.

⁸ *Ehlers* in *Erichsen/ders.*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 1, Rz. 4; *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 1 Rz. 4, spricht davon, dass es um staatliche Verwaltungsorganisation gehe.

⁹ Siehe *von Campenhausen* in *vM/K/S*, GG, Art. 137 WRV, Rz. 219ff.

¹⁰ Siehe statt vieler *von Campenhausen* in *vM/K/S*, GG, Art. 137 WRV, Rz. 2ff.

¹¹ Siehe bereits *Forsthoff*, Verwaltungsrecht, Bd. 1, § 25 S. 510.

¹² Vgl. etwa *Ehlers*, Verwaltung in Privatrechtsform, S. 1ff.

¹³ Ebenso *Ehlers* in *Erichsen/ders.*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 1, Rz. 4.

mehr uneingeschränkt sagen, dass der Staat hinter diesen Rechtssubjekten stehe. Zumindest trägt er solche Rechtssubjekte nicht allein. Gemischt-wirtschaftliche Unternehmen stehen an der Schnittstelle zwischen staatlicher und privater Verwaltung. Man könnte versucht sein, eine Einordnung in eine der beiden Kategorien anhand materieller Kriterien wie Staatsaufgabe, Ausübung von Staatsgewalt oder Grundrechtsbindung vorzunehmen. Ein solches Unterfangen ist jedoch wenig erfolgversprechend, da eine eindeutige und einheitliche Zuordnung gemischt-wirtschaftlicher Unternehmen hinsichtlich der Ausübung von Staatsgewalt und der Grundrechtsbindung Schwierigkeiten bereitet¹⁴. Außerdem ist die Frage der Trägerschaft, auf die es bei der begrifflichen Einordnung allein ankommt, unabhängig von den rechtlichen Bindungen gemischt-wirtschaftlicher Unternehmen. Gemischt-wirtschaftliche Unternehmen sind im Ergebnis weder staatliche Verwaltung noch rein private Verwaltung, sondern stehen gleichsam zwischen beiden Formen, stellen somit eine Mischform, eine Verwaltungsart *sui generis* dar¹⁵.

Im Folgenden wird auf die gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen immer dann einzugehen sein, wenn es wegen des besseren Verständnisses des Gesamtzusammenhanges unerlässlich erscheint. So kann die Frage der Bindung von staatlicher Verwaltung an das Demokratieprinzip nicht abschließend beantwortet werden, ohne die gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen in die Betrachtung mit einzubeziehen.

III. Staatliche Verwaltung im materiellen Sinne

Im Rahmen der Definition der staatlichen Verwaltung im organisatorischen Sinne wurde darauf abgestellt, ob eine organisatorische Einheit in der Hauptsache materiell verwaltend tätig wird. Diese Eingrenzung ist mit Blick auf die anderen Staatsfunktionen notwendig. Unter Verwaltung im materiellen Sinne wird diejenige Staatstätigkeit verstanden, die die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben zum Gegenstand hat¹⁶. Was hierunter zu fassen ist, kann positiv wie negativ bestimmt werden.

Der wohl bekannteste positive Definitionsversuch für die Verwaltung im materiellen Sinne findet sich bei *Wolff/Bachof*¹⁷.

„Öffentliche Verwaltung im materiellen Sinne ist also die mannigfaltige, konditional oder nur zweckbestimmte, also insofern fremdbestimmte, nur teilplanende, selbstbeteiligt entscheidend ausführende und gestaltende Wahrnehmung der Angelegenheiten von Gemeinwesen und ihrer Mitglieder als solcher durch die dafür bestimmten Sachwalter des Gemeinwesens.“

¹⁴ Siehe hierzu noch später 3. Kap. C. II. 3. c).

¹⁵ Zu Fragen der rechtlichen Bindung gemischt-wirtschaftlicher Unternehmen siehe noch 3. Kap. C. II. 3. c).

¹⁶ *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 1 Rz. 2.

¹⁷ *Wolff/Bachof*, Verwaltungsrecht, Bd. 1, S. 12.

Dieser Definition wird ihre zu große Abstraktheit vorgehalten, die sie praktisch kaum handhabbar mache¹⁸. Andere Definitionsansätze beschränken sich meist auf die Hervorhebung einzelner typischer Merkmale der staatlichen Verwaltung. So wird staatliche Verwaltung beispielsweise¹⁹ charakterisiert als konkret-individuelle Normgebung in Abhängigkeit von Weisungen vorgesetzter Behörden²⁰, die Verwirklichung des gesetzgeberischen Willens bzw. der Staatszwecke für den Einzelfall²¹, die soziale Gestaltung im Rahmen der Gesetze und auf dem Boden des Rechts²² oder die Herstellung verbindlicher Entscheidungen²³.

Die aufgeführten Beispiele zeigen, dass eine erschöpfende und abschließende Definition der Verwaltung im materiellen Sinne aufgrund von deren Vielgestaltigkeit nicht möglich ist. Schon *Forsthoff* hat plastisch formuliert, die Mannigfaltigkeit der Verwaltung spotte der einheitlichen Formel²⁴.

Aufgrund dieser Schwierigkeiten wird teilweise auf eine positive Bestimmung dessen verzichtet, was staatliche Verwaltung ausmacht. In Abgrenzung zu den anderen Staatsfunktionen wird eine negative Bestimmung versucht²⁵. Danach ist Verwaltung diejenige Staatstätigkeit, die nicht Gesetzgebung und nicht Rechtsprechung ist²⁶. An dieser Vorgehensweise lässt sich zunächst kritisieren, dass sie voraussetzt, dass die beiden in Bezug genommenen Staatsfunktionen ihrerseits bestimmbar sind, was nicht der Fall ist²⁷. Außerdem gibt es neben den drei genannten Funktionen noch andere, nicht zweifelsfrei zuordenbare Staatstätigkeiten, wie etwa die Rechnungshofkontrolle²⁸. Weiterhin wird die Unterscheidung zwischen Gubernative und Exekutive nicht beachtet. Schließlich erscheint die Verwaltung bei einer bloß negativen Definition neben den anderen Staatstätigkeiten als etwas Übriggebliebenes, wenig Eigenständiges²⁹.

Als Lösung des Definitionsproblems erscheint vielen eine Kombination beider Ansätze³⁰. Zunächst solle die Subtraktionsmethode eine erste Orientierung vermitteln, indem eine Abgrenzung zu Gesetzgebung, Rechtsprechung, Regierung und militärischer Gewalt vorgenommen werde. Bei verbliebenen Zweifeln solle

¹⁸ So *Ehlers* in *Erichsen/ders.*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 1, Rz. 6; *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 1 Rz. 7.

¹⁹ Weitere Beispiele bei *Ehlers* in *Erichsen/ders.*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 1, Rz. 6 und *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 1, Rz. 7.

²⁰ *Kelsen*, Reine Rechtslehre, 1. Aufl. 1934, S. 80, 2. Aufl. 1960, S. 240.

²¹ *Peters*, Lehrbuch der Verwaltung, S. 5ff.

²² *Forsthoff*, Verwaltungsrecht, Bd. 1, § 1, S. 6.

²³ *Lubmann*, Theorie der Verwaltungswissenschaft, S. 67.

²⁴ *Forsthoff*, Verwaltungsrecht, Bd. 1, § 1, S. 1.

²⁵ Vgl. *Lecheler*, Verwaltungslehre, S. 44.

²⁶ *Jellinek*, Verwaltungsrecht, S. 5f.; *Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd. 1, S. 7.

²⁷ *Ehlers*, in *Erichsen/ders.*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 1, Rz. 8.

²⁸ *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 1, Rz. 6.

²⁹ *Ehlers* in *Erichsen/ders.*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 1, Rz. 10.

³⁰ *Stern*, Staatsrecht II, S. 736ff.; *Ehlers* in *Erichsen*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 1, Rz. 11.

Sachverzeichnis

- Akademische Selbstverwaltung 139f., 190f., 319ff.
- Kernbereich 320
- Kondominalbereich 320, 349
- und Wissenschaftsfreiheit 319ff.
- Amtsethos 391, 395ff.
- Amtsprinzip 4, 5, 383, 388ff.
- Amt im funktionellen Sinne 389ff.
- Amtsethos 391, 395ff.
- Begriff 388ff.
- Berufsbeamtentum 388
- Elemente 388ff.
- Gefährdungen 393
- und Demokratie 388, 391f.
- und Gemeinwohl 383, 390f.
- und Republik 389
- und Wettbewerb 388ff., 393ff.
- wirtschaftliche Anreize 394ff.
- Anreizinstrumente 37f., 41f., 219ff., 394ff.
- Anstalt 8, 419
- Aufgabenprivatisierung 2, 6, 30, 62, 410, 412ff.
- Funktionsvorbehalt 415f.
- Privatisierungsgebote 412f., 414, 417
- Staatsvorbehalt 412f., 414ff.
- Autonome Legitimation 145ff., 151f.

- Baugenehmigung 45, 204
- Beamtentum s. Berufsbeamtentum
- Benchmarking 45, 55, 263, 388
- Berufsbeamtentum 224ff., 394ff.
- Abschaffung 228
- Änderungsfestigkeit 252f.
- Funktionsvorbehalt 243ff.
- hergebrachte Grundsätze 229ff.
- Hochschulwesen 331, 337
- Schulwesen 277f.
- verfassungsrechtliche Vorgaben 229ff.
- Binnenreform 47ff., 161ff., 276ff., 334f.
- Begriff 47, 334f.
- Dienstrechtsreform 218ff.
- Elemente 48ff.
- Hochschulwesen 327ff., 335ff.
- Neues Steuerungsmodell 161ff.
- Schulwesen 276ff.
- Budgetierung 169ff., 205ff.
- und Globalisierung 209ff.
- und Haushaltsverfassung 205ff.
- und Jährlichkeit 209ff.
- und Selbstverwaltung 216ff.
- und Spezialität 209ff.
- Budgetrecht 205ff., 277f., 336f.
- Bürokratiemodell 28, 162f.
- Bundesrechnungshof 75ff.
- Bundesstaatsprinzip 261f.

- Chicago-School 18, 22

- Daseinsvorsorge 66
- Demokratie 385ff.
- politischer Wettbewerb 71f., 385ff.
- und Wettbewerb 385ff.
- Demokratieprinzip 5, 9, 57, 89ff., 259, 417, 422ff.
- demokratische Legitimation 92, 105ff.
- Einzelweisungsbefugnis 123ff.
- Entscheidung 96f.
- integratives Demokratieverständnis 107, 144f., 149f.
- Staatsgewalt 95ff.
- und Beteiligung an privaten Unternehmen 101ff.
- und Grundrechtsbindung 100f.
- und Hierarchie 118ff.
- und Kontraktmanagement 179ff.
- und Ministerialprinzip 120ff.
- und Privatisierung 417, 422ff.
- und Verwaltungsorganisation 89ff.
- und Zuständigkeitsordnung 259
- Volk 92ff.
- Volkssouveränität 90ff., 105
- Demokratische Legitimation 92, 105ff., 277f.
- durch Haushaltsrecht 212ff.
- funktionale Selbstverwaltung 137ff.
- im Hochschulwesen 139f., 190f., 336

- im Schulwesen 277f.
 - institutionelle und funktionelle Legitimation 106, 110f.
 - kommunale Selbstverwaltung 133ff.
 - Legitimationsketten 106ff.
 - ministerialfreie Räume 128ff.
 - personelle Legitimation 106, 111ff.
 - sachlich-inhaltliche Legitimation 106, 113ff., 127
 - Legitimationskomponenten 105ff.
 - Legitimationsniveau 105ff.
 - Teilmölder 145, 149f.
 - und Budgetrecht 212ff.
 - Verantwortlichkeit 118ff., 127
 - Dienstleistungsstaat 29ff., 326
 - Dienstrecht 44, 50f., 218ff., 394ff.
 - Anstellungsteilzeit 241ff.
 - Arbeitnehmer 223f.
 - Besoldungsbandbreiten 240
 - Dienstrechtsreformgesetz 224ff.
 - Dreispurigkeit 223
 - Führungspositionen auf Probe 237f.
 - Führungspositionen auf Zeit 237ff.
 - Funktionsvorbehalt 243ff., 415f., 425f.
 - Gesetzesvorbehalt 240
 - hergebrachte Grundsätze 229ff.
 - Leistungszulagen 233ff.
 - Motivationstheorien 220f.
 - Personalmanagement 219ff.
 - Reformmaßnahmen 222ff.
 - verfassungsrechtliche Vorgaben 229ff.
- Effizienz 3, 4, 57, 74f., 77f., 268f., 407ff.
- im Schulwesen 268f.
 - und Grundgesetz 77f.
 - und Privatisierung 408f.
 - und Wirtschaftlichkeitsprinzip 74f.
- Effizienzsteigerung 19, 407ff.
- Eingriffsverwaltung 44, 256ff.
- und Markt 257ff.
- Einzelweisungsbefugnis 123ff.
- Eisenbahn 69f., 77
- Elternrecht 296
- Emissionszertifikate 3, 24
- Ergebnisorientierung 195ff.
- als Kostenorientierung 195ff.
 - Konfliktfälle 202f.
 - praktische Probleme 197f.
 - Produktkatalog 197ff.
 - verfassungsrechtliche Vorgaben 198ff.
- Ermessensgrenzen 199f.
- Erziehungsauftrag 278ff., 280ff.
- Erziehungsziele 280ff.
 - Grundgesetz 282ff.
 - Länderverfassungen 284ff.
 - und Wettbewerb 287f.
- Erziehungsziele 280ff.
- Grundgesetz 282ff.
 - Länderverfassungen 284ff.
 - rechtlicher Gehalt 286f.
- Europäisches Gemeinschaftsrecht 61f., 86f., 251f., 417
- Allgemeines 61f.
 - und Funktionsvorbehalt 251f.
 - und Privatisierung 417
 - und Vergaberecht 86f.
- Evaluation 331f., 340ff.
- Begriff 341f.
 - Forschung 342ff.
 - Kriterien 346f.
 - Lehre 342ff.
 - und Leistungsvergleich 342, 347ff.
 - und Studierfreiheit 346f.
 - und Wissenschaftsfreiheit 340ff.
 - von Hochschulen 349f.
- Externe Reform 47, 51f., 255ff., 334f.
- Arbeitsvermittlung 55
 - Begriff 47, 334f.
 - Elemente 51ff.
 - Gesundheitswesen 54f.
 - Hochschulbereich 52f., 317ff.
 - Schulbereich 51f., 264ff.
- Freiheitsgrundrechte 63ff., 308ff., 354, 397f.
- Funktionale Privatisierung 3, 6, 62, 410, 418ff.
- Aufgabenbeteiligung 418f.
 - Befugnisbeteiligung 419f.
 - Gewährleistungsverantwortung 420ff.
 - Organisationsbeteiligung 418f.
 - und Demokratieprinzip 422ff.
 - und Funktionsvorbehalt 425f.
 - und Grundrechtsbindung 422ff.
 - und Verfassungsrecht 422ff.
 - Verfahrens-beteiligung 419f.
- Funktionale Selbstverwaltung 137ff., 191ff., 216f., 317ff.
- autonome Legitimation 145ff., 151f.
 - Begriff 137f.
 - demokratische Legitimation 137ff.
 - Grenzen 156ff.
 - grundrechtsdeterminierte Selbstverwaltung 139f., 190f.
 - Hochschulen 139f., 190f., 317ff.
 - in den Bundesländern 155f.

- kollektive personelle Legitimation 147, 152
- sonstige Selbstverwaltung 140ff., 191ff.
- Teilmölder 145
- verfassungsrechtliche Grundlagen 153ff.
- Funktionsvorbehalt 243ff., 415f., 425f.
- Hochschullehrer 247ff.
- hoheitsrechtliche Befugnisse 244ff.
- Lehrer 247ff.
- und Aufgabenprivatisierung 415f.
- und funktionale Privatisierung 425f.

- Gefahrenabwehr 5
- Gemeinwohl 42, 78f., 380ff.
 - Begriff 380f.
 - Subjekt 380f.
 - Staatszwecke 381ff.
 - und Amt 383
 - und Demokratie 383
 - und Eigennutz 381
 - und Gesellschaft 384
 - und Staat 381ff.
 - und Wettbewerb 384f.
 - und Wirtschaftlichkeitsprinzip 78f.
- Gesetzgebung 10, 11
- Gesetzmäßigkeit der Verwaltung 43, 198f., 402f.
- Gesundheitswesen 54f., 256
- Gewährleistungsstaat 31f., 420ff.
- Gewährleistungsverantwortung 31, 420ff.
- Gewährleistungsverwaltungsrecht 3, 421f.
- Gewinnmaximierung 42, 46, 81f.
- Gleichheitsgrundrechte 362, 399
- Globalisierung s. Budgetierung
- Grundrechtsberechtigung 64ff.
 - und staatliche Verwaltung 64ff.
- Grundrechtsbindung 7, 9, 45, 78, 100f., 397ff., 422ff.
- Gruppenuniversität 321ff.
- Gubernative 10, 179

- Haushaltsrecht 49, 57, 170ff., 212ff.
 - Doppik 171f.
 - Haushaltssteuerung 212ff.
 - Kameralistik 171f.
- Haushaltsverfassung 205ff.
 - Budgetrecht 205ff., 277f.
 - Haushaltsgrundsätze 207ff.
 - Jährlichkeitsprinzip 209ff.
 - Spezialitätsprinzip 209ff.
 - und demokratische Legitimation 212ff.
 - und Globalhaushalt 209ff.
- Hergebrachte Grundsätze 229ff.
 - Alimentationsprinzip 233f.
 - Beachtung 230ff.
 - Berücksichtigung 230ff.
 - Hauptberuflichkeitsprinzip 241ff.
 - Lebenszeitprinzip 237
 - Leistungsprinzip 234f.
 - Hierarchie 41, 43f., 118ff., 163f.
 - Hochschulautonomie 329
 - Hochschulen s. Hochschulwesen
 - Hochschulkapazitätsrecht 324f., 333, 357ff.
 - Curricularnormwert 324, 333, 358
 - Deregulierung 357ff.
 - Kostennormwert 333, 357f.
 - Hochschulräte 328f., 337ff.
 - Befugnisse 338ff.
 - Entscheidungsgewalt 339f.
 - verfassungsrechtliche Schranken 337f.
 - Hochschulrahmengesetz 320f., 324
 - und Studiengebühren 321
 - Hochschulreform 52f., 325ff.
 - Elemente 327ff.
 - Evaluation 331f.
 - Funktionsvorbehalt für Hochschullehrer 247ff., 337
 - Globalbudgets 329f., 336f.
 - Hochschulräte 328f., 337ff.
 - Kapazitätsrecht 324f., 333, 357ff.
 - Leitbild 326f.
 - Neues Steuerungsmodell 329f., 335ff.
 - Professionalisierung 330f., 336
 - Studiengebühren 321, 325, 333f., 360ff.
 - verfassungsrechtliche Schranken 334ff.
 - Zulassungsrecht 323f., 332f., 350ff.
 - Hochschulwesen 52f., 67f., 139f., 190f., 317ff.
 - akademische Selbstverwaltung 139f., 190f., 319ff.
 - Autonomie 329
 - Binnenorganisation 190f., 321ff.
 - Defizite 325f.
 - demokratische Legitimation 139f., 190f., 336
 - Gruppenuniversität 321ff.
 - Hochschullehrerdienstrecht 331, 337
 - Kapazitätsrecht 324f., 333, 357ff.
 - Kondominalbereich 320, 349
 - Organisation 318ff.
 - Studiengebühren 321, 325, 333f., 360ff.
 - und Wettbewerb 317ff.
 - Zulassungsrecht 323f., 332f., 350ff.
 - Hochschulzulassungsrecht 323f., 332f., 350ff.
 - Berufsfreiheit 354

- Chancengleichheit 356
- dezentrale Auswahl 353ff.
- Numerus-clausus-Urteil 351ff.
- Teilhaberecht 351ff.
- ZVS 324, 353

- Institutionen 33f.

- Körperschaft 8, 154f.
- Kommunale Selbstverwaltung 133ff., 216, 262
 - demokratische Legitimation 133ff.
 - Gemeindevolk 134ff.
 - und Zuständigkeitsordnung 262
- Kondominalverwaltung 112f.
- Kontraktmanagement s. Zielvereinbarungen
- Korruption 393, 394
- Kostenorientierung s. Ergebnisorientierung

- Landesverfassungsrecht 274ff., 280, 284ff., 295f., 335
- Leistungsvergleich 45f.
- Leistungsverwaltung 44, 264

- Militärische Gewalt 10, 11
- Ministerialfreie Räume 128ff.
 - Verzichtstheorie 129f.
 - Zulässigkeit 130ff.
- Ministerialprinzip 120ff.

- Neue Institutionenökonomik 27, 32ff., 219f.
 - Informationsasymmetrien 36
 - Institutionen 33f.
 - Organisationen 33f.
 - Prinzipal-Agent-Theorie 36, 219f.
 - Transaktionskosten 34f.
 - und Neoklassik 32f.
- Neues Steuerungsmodell 48ff., 57, 161ff., 329f.
 - Ansatzpunkt 164ff.
 - Berlin 174ff.
 - Budgetierung 169ff.
 - Controlling 172f.
 - Dezentralisierung 167
 - Elemente 166ff.
 - im Hochschulwesen 329f.
 - Kritik 178f.
 - Kontraktmanagement 179ff.
 - Kundenorientierung 173
 - Leitbild 166
 - Produktorientierung 168f., 195ff.
 - Überblick 48ff.
 - und Wettbewerb 173f.
 - Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz 49, 174ff.
 - Zielvereinbarungen 49, 168, 179ff.
- Neutralitätspflicht 309f., 312
 - und Schulwettbewerb 310
- New Public Management 27, 38
- Numerus-clausus-Urteil 290f., 351ff.

- Öffentliche Aufgabe s. Staatsaufgabe
- Öffentliches Dienstrecht s. Dienstrecht
- Ökonomisierung 1ff., 29, 32, 41, 57f., 326f., 367, 379, 395, 428
- Output-Steuerung s. Ergebnisorientierung

- Pädagogische Freiheit 314ff.
 - und Evaluation 315f.
 - und Grundrechte 314
- Personelle Legitimation 106, 111ff., 126
 - Kondominalverwaltung 112f.
- Pisa-Studie 51, 264, 268
- Politischer Wettbewerb 71f., 385ff.
 - und demokratische Legitimation 387
 - und wirtschaftlicher Wettbewerb 385ff.
- Postwesen 68f., 77
- Prinzipal-Agent-Theorie 36, 219f.
- Privatisierung 2f., 6, 30, 57, 62, 407ff.
 - Aufgabenprivatisierung 2, 6, 30, 62, 410, 412ff.
 - Begriffe 409ff.
 - Effizienzsteigerung 408f.
 - funktionale Privatisierung 3, 6, 62, 410, 418ff.
 - Organisationsprivatisierung 2, 30, 410
- Privatrechtsform 8
- Public Private Partnership 30

- Quasi-Markt 45f., 270

- Recht auf Ausbildung s. Recht auf Bildung
- Recht auf Bildung 288ff.
 - Grundgesetz 289ff.
 - Grundrecht 289ff.
 - Inhalt 293ff.
 - Länderverfassungen 295f.
 - normative Grundlage 289ff.
 - Numerus-clausus-Urteil 290f., 351ff.
 - Recht auf Ausbildung 289ff.
 - und Elternrecht 296
 - und globale Schulorganisation 304ff.
 - und Wettbewerbssteuerung 296ff.
- Rechtsprechung 10, 11
- Rechtsstaatsprinzip 80, 260f., 397ff.

- Referenzgebiet 255f.
 Ressortprinzip 122
 Risikostrukturausgleich 54
- Sachlich-inhaltliche Legitimation 106, 113ff., 127
 Schülerswahl 297ff.
 – Eignung 301f.
 – Gesetzesvorbehalt 299ff.
 – Kapazität 299ff.
 Schulabschlüsse 302ff.
 – Abitur 302ff.
 – Vergleichbarkeit 302ff.
 Schulreform 51f. 264ff.
 – Auswirkungen 271ff.
 – Evaluation 273f.
 – Maßnahmen 269ff.
 – Funktionsvorbehalt für Lehrer 247ff., 278
 – Profilbildung 308ff.
 – verfassungsrechtliche Schranken 274ff.
 – Ziele 268f.
 Schulwesen 51f., 264ff.
 – Beamtenrecht 278
 – Bekenntnis- und Weltanschauungsschulen 311f.
 – Chancengleichheit 302
 – Eignung der Schüler 301f.
 – Erziehungsauftrag 278ff.
 – Förderstufe 298
 – Gesamtschulen 265, 298
 – Grundschulen 267, 297, 302, 307
 – Grundstrukturen 265ff.
 – Grundversorgung 304ff.
 – Kapazität 299ff.
 – Marktsteuerung 268ff.
 – Neutralitätspflicht 309f., 312
 – Pädagogische Freiheit 314ff.
 – Privatschulen 268
 – Recht auf Bildung 288ff.
 – Restschulen 306
 – Schülerswahl 297ff.
 – Schulabschlüsse 302ff.
 – Schulangebot 304ff.
 – sozialstaatliche Anforderungen 304ff.
 – Toleranzgebot 312f.
 Selbstverwaltung 133ff.
 – akademische 139f., 190f., 319ff.
 – demokratische Legitimation 133ff.
 – funktionale 137ff., 190ff., 216f.
 – kommunale 133ff., 216
 Sozialstaatsprinzip 304ff., 403ff., 416f.
 – Staatsziel 403f.
 – und Privatisierung 416f.
 – und Wettbewerb 404f.
 Staat 1ff., 29ff., 367ff.
 – aktivierender Staat 3, 31f.
 – Begriff 370ff.
 – Leitbilder 2, 29ff., 326f.
 – Neutralitätspflicht 309f.
 – Parteienstaat 376
 – schlanker Staat 3, 29ff., 326
 – Staatszwecke 381ff.
 – und Gemeinwohl 381ff.
 – und Gesellschaft 1, 5, 7, 373ff., 420ff.
 – und Verfassung 371ff.
 Staatliche Verwaltung 7ff., 64ff., 118ff.
 – Begriff 7ff.
 – Grundrechtsberechtigung 64ff.
 – im formellen Sinne 11
 – im materiellen Sinne 9ff.
 – im organisatorischen Sinne 8f.
 – Regeltypus 118ff.
 – und öffentliche Verwaltung 7f.
 Staatsaufgabe 9, 99ff., 411f.
 – und öffentliche Aufgabe 411f.
 – und Staatsgewalt 99ff.
 Staatsgewalt 9, 95ff.
 – Bagatellvorbehalt 104
 – Begriff 95ff.
 – Begriffseinschränkungen 103f.
 – Entscheidung 96f.
 – im formellen Sinne 95ff.
 – im materiellen Sinne 97ff.
 – und Staatsaufgaben 99ff.
 Staatsverwaltung s. auch staatliche Verwaltung
 – Eingriffsverwaltung 44, 256ff.
 – funktionale Selbstverwaltung 137ff., 216f.
 – Kommunalverwaltung 133ff., 216
 – Kondominalverwaltung 112f.
 – Leistungsverwaltung 44, 264
 – mittelbare 7
 – Regeltypus 118ff.
 Steuerwettbewerb 70f.
 Stiftung 8
 Strafverfolgung 5
 Studiengebühren 321, 325, 333f., 360ff.
 – Finanzverfassung 361ff.
 – Gebührenhöhe 361ff.
 – Gleichheitssatz 362
 – Teilhaberecht 363f.
 – Verbot 321, 360
 Systemwettbewerb s. Wettbewerb
- Teilhaberecht 288ff., 351ff., 363f., 399ff.
 – am Hochschulwesen 351ff.

- Begriff 399f.
- derivatives 400f.
- originäres 400f.
- Recht auf Bildung 288ff.
- tatsächliche Voraussetzungen 358ff.
- und Gewährleistungsverantwortung 359f.
- Telekommunikationssektor 68f., 77
- Toleranzgebot 312f.
- Transaktionskosten s. Neue Institutionen-
ökonomik

- Unternehmen
 - gemischt-wirtschaftliche 8f.

- Verantwortungsteilung 31, 420ff.
- Vergaberecht 24, 83ff.
 - Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben 86f.
 - vergabefremde Zwecke 83f.
 - Wirtschaftlichkeit 84f.
- Verwaltungsreform 27ff., 426ff.
 - Ausblick 426ff.
 - Binnenreform 47ff., 161ff.
 - Dienstrechtsreform 222ff., 394ff.
 - Elemente und Ebenen 41ff.
 - externe Reform 47, 51ff., 255ff.
 - globale Rahmenbedingungen 27f.
 - Großbritannien 38f.
 - Hochschulreform 52f., 325ff.
 - Leitbilder 28ff., 166, 326f.
 - Neues Steuerungsmodell 48ff., 57, 161ff.,
329f.
 - Neuseeland 40
 - Prämissen 28ff.
 - Schulreform 51f., 264ff.
 - USA 39f.
 - Vorbilder 38ff.
- Verwaltungsreform-Grundsätze-Gesetz 49,
174ff.
- Verwaltungswissenschaft 57
- Verzichtstheorie 129f.
- Volk s. Demokratieprinzip
- Volkssouveränität s. Demokratieprinzip

- Weisungsbefugnis s. Einzelweisungsbefugnis
- Wettbewerb 1, 11ff., 367ff.
 - als Entdeckungsverfahren 18, 22
 - Alternativen 62
 - Bauprinzipien 41f.
 - Begriff 11ff.
 - Hindernisse 41ff.
 - Marktergebnis 19f.
 - Marktstruktur 19f.
 - Marktverhalten 19f.
 - mit Privaten 23f.
 - Mustervoraussetzungen 17f.
 - politischer 71f., 385ff.
 - Systemwettbewerb 25f.
 - und Amtsprinzip 388ff.
 - und Demokratie 385ff.
 - und Dienstrecht 218ff.
 - und Erziehungsauftrag 287f.
 - und Gemeinwohl 42, 384f.
 - und Grundrechtsbindung 397ff.
 - und Hochschulwesen 317ff.
 - und Neue Institutionenökonomik 37f.
 - und Neues Steuerungsmodell 173f.
 - und Oligopole 16f.
 - und Rechtsstaatsprinzip 397ff.
 - und Schulwesen 265ff.
 - und Sozialstaatsprinzip 403ff.
 - und Staatlichkeit 367ff.
 - und Wirtschaftswissenschaft 13ff.
 - und Zuständigkeitsordnung 401f.
 - virtueller 45f.
 - vollständige Konkurrenz 14f.
 - wirksamer 16ff.
 - wirtschaftlicher 11ff.
 - Workable competition 15f.
- Wettbewerbsföderalismus 25
- Wettbewerbsfreiheit 17ff., 63ff.
 - grundrechtlicher Schutz 63ff.
 - Rechtsformfragen 64ff.
 - und staatliche Verwaltung 64ff.
- Wettbewerbsprozess 20f., 26, 43, 387
- Wettbewerbsrecht 12f.
 - Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
12f.
 - Gesetz gegen Wettbewerbsbeschrän-
kungen 12f.
- Wirtschaftlichkeitsprinzip 57, 72ff., 200f.
 - als Optimierungsgebot 81f.
 - Begriff 73ff.
 - Gewinnmaximierung 42, 46, 81f.
 - normativer Gehalt 81
 - Rechnungshofkontrolle 75ff.
 - Sparsamkeitsprinzip 73
 - und Effektivität 73f.
 - und Effizienz 74f.
 - und Gemeinwohlverpflichtung 78f.
 - und Grundrechte 79
 - und Rationalität 75
 - und Rechtsstaatsprinzip 80
 - Verfassungsprinzip 75ff.
 - Vergaberecht 83ff.
- Wirtschaftswissenschaft 1, 13ff., 32ff.
- Neoklassik 1, 14ff.

- Neue Institutionenökonomik 32ff.
- und Wettbewerb 13ff.
- Wissenschaftsfreiheit 67f., 139f., 190f., 319ff., 340ff.

- Zielvereinbarungen 49, 168, 179ff.
 - auf staatlicher Ebene 179ff.
 - in der funktionalen Selbstverwaltung 189ff.
 - in der Kommunalverwaltung 186ff.
 - in der Ministerialverwaltung 182ff.
 - Rechtsnatur 180ff.

- Zuständigkeitsordnung 44f., 256ff., 401f.
 - als Privatisierungsschranke 414f.
 - Einfachzuständigkeiten 256f.
 - Eingriffsverwaltung 256ff.
 - Leistungsverwaltung 264
 - Mehrfachzuständigkeiten 256f.
 - und Demokratieprinzip 259
 - und kommunale Selbstverwaltung 262
 - und Rechtsstaatsprinzip 260f.
 - und Wettbewerb 401f.
- ZVS 324, 353

Jus Publicum

Beiträge zum Öffentlichen Recht – Alphabetische Übersicht

- Appel, Ivo*: Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge. 2005. *Band 125*.
- Axer, Peter*: Normsetzung der Exekutive in der Sozialversicherung. 2000. *Band 49*.
- Bauer, Hartmut*: Die Bundestreue. 1992. *Band 3*.
- Beaucamp, Guy*: Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht. 2002. *Band 85*.
- Becker, Florian*: Kooperative und konsensuale Strukturen in der Normsetzung. 2005. *Band 129*.
- Becker, Joachim*: Transfergerechtigkeit und Verfassung. 2001. *Band 68*.
- Biehler, Gernot*: Auswärtige Gewalt. 2005. *Band 128*.
- Blanke, Hermann-Josef*: Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht. 2000. *Band 57*.
- Böhm, Monika*: Der Normmensch. 1996. *Band 16*.
- Böse, Martin*: Wirtschaftsaufsicht und Strafverfolgung. 2005. *Band 127*.
- Bogdandy, Armin von*: Gubernative Rechtsetzung. 2000. *Band 48*.
- Brenner, Michael*: Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union. 1996. *Band 14*.
- Britz, Gabriele*: Kulturelle Rechte und Verfassung. 2000. *Band 60*.
- Bröhmer, Jürgen*: Transparenz als Verfassungsprinzip. 2004. *Band 106*.
- Brüning, Christoph*: Einstweilige Verwaltungsführung. 2003. *Band 103*.
- Burgi, Martin*: Funktionale Privatisierung und Verwaltungshilfe. 1999. *Band 37*.
- Bultmann, Peter Friedrich*: Beihilfenrecht und Vergaberecht. 2004. *Band 109*.
- Bumke, Christian*: Relative Rechtswidrigkeit. 2004. *Band 117*.
- Butzer, Hermann*: Fremdsten in der Sozialversicherung. 2001. *Band 72*.
- Callies, Christian*: Rechtsstaat und Umweltstaat. 2001. *Band 71*.
- Classen, Claus Dieter*: Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. 1996. *Band 13*.
- Religionsfreiheit und Staatskirchenrecht in der Grundrechtsordnung. 2003. *Band 100*.
- Cornils, Matthias*: Die Ausgestaltung der Grundrechte. 2005. *Band 126*.
- Cremer, Wolfram*: Freiheitsgrundrechte. 2003. *Band 104*.
- Danwitz, Thomas von*: Verwaltungsrechtliches System und Europäische Integration. 1996. *Band 17*.
- Dederer, Hans-Georg*: Korporative Staatsgewalt. 2004. *Band 107*.
- Detterbeck, Steffen*: Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht. 1995. *Band 11*.
- Di Fabio, Udo*: Risikoentscheidungen im Rechtsstaat. 1994. *Band 8*.
- Dörr, Oliver*: Der europäisierte Rechtsschutzauftrag deutscher Gerichte. 2003. *Band 96*.
- Durner, Wolfgang*: Konflikte räumlicher Planungen. 2005. *Band 119*.
- Enders, Christoph*: Die Menschenwürde in der Verfassungsordnung. 1997. *Band 27*.

- Epping, Volker*: Die Außenwirtschaftsfreiheit. 1998. *Band 32*.
- Fehling, Michael*: Verwaltung zwischen Unparteilichkeit und Gestaltungsaufgabe. 2001. *Band 79*.
- Felix, Dagmar*: Einheit der Rechtsordnung. 1998. *Band 34*.
- Fisahn, Andreas*: Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung. 2002. *Band 84*.
- Franz, Thorsten*: Gewinnerzielung durch kommunale Daseinsvorsorge. 2005. *Band 123*.
- Frenz, Walter*: Selbstverpflichtungen der Wirtschaft. 2001. *Band 75*.
- Gaitanides, Charlotte*: Das Recht der Europäischen Zentralbank. 2005. *Band 132*.
- Gellermann, Martin*: Grundrechte im einfachgesetzlichen Gewande. 2000. *Band 61*.
- Grigoleit, Klaus Joachim*: Bundesverfassungsgericht und deutsche Frage. 2004. *Band 108*.
- Gröpl, Christoph*: Haushaltsrecht und Reform. 2001. *Band 67*.
- Gröschner, Rolf*: Das Überwachungsrechtsverhältnis. 1992. *Band 4*.
- Groß, Thomas*: Das Kollegialprinzip in der Verwaltungsorganisation. 1999. *Band 45*.
- Grzeszick, Bernd*: Rechte und Ansprüche. 2002. *Band 92*.
- Guckelberger, Annette*: Die Verjährung im Öffentlichen Recht. 2004. *Band 111*.
- Gurlit, Elke*: Verwaltungsvertrag und Gesetz. 2000. *Band 63*.
- Häde, Ulrich*: Finanzausgleich. 1996. *Band 19*.
- Hase, Friedhelm*: Versicherungsprinzip und sozialer Ausgleich. 2000. *Band 64*.
- Heckmann, Dirk*: Geltungskraft und Geltungsverlust von Rechtsnormen. 1997. *Band 28*.
- Heitsch, Christian*: Die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder. 2001. *Band 77*.
- Hellermann, Johannes*: Örtliche Daseinsvorsorge und gemeindliche Selbstverwaltung. 2000. *Band 54*.
- Hermes, Georg*: Staatliche Infrastrukturverantwortung. 1998. *Band 29*.
- Hösch, Ulrich*: Eigentum und Freiheit. 2000. *Band 56*.
- Hobmann, Harald*: Angemessene Außenhandelsfreiheit im Vergleich. 2002. *Band 89*.
- Holznapel, Bernd*: Rundfunkrecht in Europa. 1996. *Band 18*.
- Horn, Hans-Detlef*: Die grundrechtsunmittelbare Verwaltung. 1999. *Band 42*.
- Huber, Peter-Michael*: Konkurrenzschutz im Verwaltungsrecht. 1991. *Band 1*.
- Hufeld, Ulrich*: Die Vertretung der Behörde. 2003. *Band 102*.
- Huster, Stefan*: Die ethische Neutralität des Staates. 2002. *Band 90*.
- Ibler, Martin*: Rechtspflegender Rechtsschutz im Verwaltungsrecht. 1999. *Band 43*.
- Jestaedt, Matthias*: Grundrechtsentfaltung im Gesetz. 1999. *Band 50*.
- Jochum, Heike*: Verwaltungsverfahrenrecht und Verwaltungsprozeßrecht. 2004. *Band 116*.
- Kadelbach, Stefan*: Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß. 1999. *Band 36*.
- Kämmerer, Jörn Axel*: Privatisierung. 2001. *Band 73*.
- Kahl, Wolfgang*: Die Staatsaufsicht. 2000. *Band 59*.
- Kaufmann, Marcel*: Untersuchungsgrundsatz und Verwaltungsgerichtsbarkeit. 2002. *Band 91*.
- Kersten, Jens*: Das Klonen von Menschen. 2004. *Band 115*.
- Khan, Daniel-Erasmus*: Die deutschen Staatsgrenzen. 2004. *Band 114*.
- Kingreen, Thorsten*: Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsbund. 2003. *Band 97*.

- Kischel, Uwe:* Die Begründung. 2002. *Band 94.*
- Koch, Thorsten:* Der Grundrechtsschutz des Drittbetroffenen. 2000. *Band 62.*
- Korloth, Stefan:* Der Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern. 1997. *Band 23.*
- Kluth, Winfried:* Funktionale Selbstverwaltung. 1997. *Band 26.*
- Kube, Hanno:* Finanzgewalt in der Kompetenzordnung. 2004. *Band 110.*
- Kugelmann, Dieter:* Die informatorische Rechtsstellung des Bürgers. 2001. *Band 65.*
- Langenfeld, Christine:* Integration und kulturelle Identität zugewanderter Minderheiten. 2001. *Band 80.*
- Lehner, Moris:* Einkommensteuerrecht und Sozialhilferecht. 1993. *Band 5.*
- Leisner, Anna:* Kontinuität als Verfassungsprinzip. 2002. *Band 83.*
- Lenze, Anne:* Staatsbürgerversicherung und Verfassung. 2005. *Band 133.*
- Lepsius, Oliver:* Besitz und Sachherrschaft im öffentlichen Recht. 2002. *Band 81.*
- Lindner, Josef Franz:* Theorie der Grundrechtsdogmatik. 2005. *Band 120.*
- Lorz, Ralph Alexander:* Interorganrespekt im Verfassungsrecht. 2001. *Band 70.*
- Lücke, Jörg:* Vorläufige Staatsakte. 1991. *Band 2.*
- Luthe, Ernst-Wilhelm:* Optimierende Sozialgestaltung. 2001. *Band 69.*
- Mager, Ute:* Einrichtungsgarantien. 2003. *Band 99.*
- Mann, Thomas:* Die öffentlich-rechtliche Gesellschaft. 2002. *Band 93.*
- Manssen, Gerrit:* Privatrechtsgestaltung durch Hoheitsakt. 1994. *Band 9.*
- Masing, Johannes:* Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte. 1998. *Band 30.*
- Möstl, Markus:* Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. 2002. *Band 87.*
- Morgenthaler, Gerd:* Freiheit durch Gesetz. 1999. *Band 40.*
- Morlok, Martin:* Selbstverständnis als Rechtskriterium. 1993. *Band 6.*
- Müller-Franken, Sebastian:* Maßvolles Verwalten. 2004. *Band 105.*
- Musil, Andreas:* Wettbewerb in der staatlichen Verwaltung. 2005. *Band 134.*
- Niedobitek, Matthias:* Das Recht der grenzüberschreitenden Verträge. 2001. *Band 66.*
- Oeter, Stefan:* Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht. 1998. *Band 33.*
- Ohler, Christoph:* Die Kollisionsordnung des Allgemeinen Verwaltungsrechts. 2005. *Band 131.*
- Pache, Eckhard:* Tatbestandliche Abwägung und Beurteilungsspielraum. 2001. *Band 76.*
- Pauley, Walter:* Der Methodenwandel im deutschen Spätkonstitutionalismus. 1993. *Band 7.*
- Pielow, Johann-Christian:* Grundstrukturen öffentlicher Versorgung. 2001. *Band 58.*
- Poscher, Ralf:* Grundrechte als Abwehrrechte. 2003. *Band 98.*
- Publ, Thomas:* Budgetflucht und Haushaltsverfassung. 1996. *Band 15.*
- Reinhardt, Michael:* Konsistente Jurisdiktion. 1997. *Band 24.*
- Remmert, Barbara:* Private Dienstleistungen in staatlichen Verwaltungsverfahren. 2003. *Band 95.*
- Rixen, Stephan:* Sozialrecht als öffentliches Wirtschaftsrecht. 2005. *Band 130.*
- Rodi, Michael:* Die Subventionsrechtsordnung. 2000. *Band 52.*
- Rossen, Helge:* Vollzug und Verhandlung. 1999. *Band 39.*
- Rozeck, Jochen:* Die Unterscheidung von Eigentumsbindung und Enteignung. 1998. *Band 31.*

- Ruffert, Matthias*: Vorrang der Verfassung und Eigenständigkeit des Privatrechts. 2001. *Band 74*.
- Sacksofsky, Ute*: Umweltschutz durch nicht-steuerliche Abgaben. 2000. *Band 53*.
- Šarčević, Edin*: Das Bundesstaatsprinzip. 2000. *Band 55*.
- Schlette, Volker*: Die Verwaltung als Vertragspartner. 2000. *Band 51*.
- Schliesky, Utz*: Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt. 2004. *Band 112*.
- Schmebl, Arndt*: Das Äquivalenzprinzip im Recht der Staatsfinanzierung. 2004. *Band 113*.
- Schmidt-De Caluwe, Reimund*: Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers. 1999. *Band 38*.
- Schroeder, Werner*: Das Gemeinschaftrechtssystem. 2002. *Band 86*.
- Schulte, Martin*: Schlichtes Verwaltungshandeln. 1995. *Band 12*.
- Schwartmann, Rolf*: Private im Wirtschaftsvölkerrecht. 2005. *Band 122*.
- Sobota, Katharina*: Das Prinzip Rechtsstaat. 1997. *Band 22*.
- Sodan, Helge*: Freie Berufe als Leistungserbringer im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung. 1997. *Band 20*.
- Sommermann, Karl-Peter*: Staatsziele und Staatszielbestimmungen. 1997. *Band 25*.
- Stoll, Peter-Tobias*: Sicherheit als Aufgabe von Staat und Gesellschaft. 2003. *Band 101*.
- Storr, Stefan*: Der Staat als Unternehmer. 2001. *Band 78*.
- Sydow, Gernot*: Verwaltungskooperation in der Europäischen Union. 2004. *Band 118*.
- Trute, Hans-Heinrich*: Die Forschung zwischen grundrechtlicher Freiheit und staatlicher Institutionalisierung. 1994. *Band 10*.
- Uerpmann, Robert*: Das öffentliche Interesse. 1999. *Band 47*.
- Uhle, Arnd*: Freiheitlicher Verfassungsstaat und kulturelle Identität. 2004. *Band 121*.
- Unruh, Peter*: Der Verfassungsbegriff des Grundgesetzes. 2002. *Band 82*.
- Wall, Heinrich de*: Die Anwendbarkeit privatrechtlicher Vorschriften im Verwaltungsrecht. 1999. *Band 46*.
- Wolff, Heinrich Amadeus*: Ungeschriebenes Verfassungsrecht unter dem Grundgesetz. 2000. *Band 44*.
- Volkmann, Uwe*: Solidarität – Programm und Prinzip der Verfassung. 1998. *Band 35*.
- Voßkuhle, Andreas*: Das Kompensationsprinzip. 1999. *Band 41*.
- Weiß, Wolfgang*: Privatisierung und Staatsaufgaben. 2002. *Band 88*.
- Ziekow, Jan*: Über Freizügigkeit und Aufenthalt. 1997. *Band 21*.